

TESIS

**KARAKTERISTIK YURIDIS KEWENANGAN MAHKAMAH
AGUNG REPUBLIK INDONESIA MEMBEKUKAN DAN
MEMBUBARKAN PARTAI POLITIK MENURUT UU NOMOR
2 TAHUN 1999 TENTANG PARTAI POLITIK**



OLEH

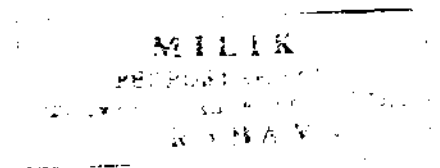
**ABDUL MUBAROK, S.H.
099812991 M**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001**

**KARAKTERISTIK YURIDIS KEWENANGAN MAHKAMAH
AGUNG REPUBLIK INDONESIA MEMBEKUKAN DAN
MEMBUBARKAN PARTAI POLITIK MENURUT UU NOMOR
2 TAHUN 1999 TENTANG PARTAI POLITIK**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga



OLEH

**ABDUL MUBAROK, S.H.
099812991 M**

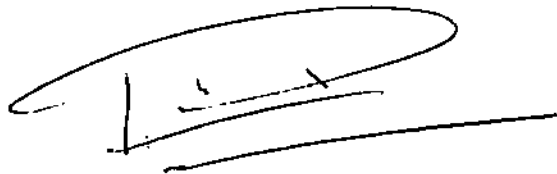
**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001**

Lembar Pengesahan

Tesis ini Telah Disetujui untuk diuji
Pada Tanggal : 27 Agustus 2001

Oleh :

Pembimbing Ketua

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop at the top and several horizontal strokes below it.

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.
NIP. 130 541 986

Tesis ini telah diuji pada

Tanggal : 04 September 2001

PANITIA PENGUJI TESIS :

Ketua : Dr. H Abdul Rasjid, S.H., LL.M.

Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.
2. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.
3. Emanuel Sudjatmoko, S.H., M.S.
4. Sukardi, S.H., M.H.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puja dan Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah S.W.T. yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat saya selesaikan.

Keberhasilan saya dalam menyelesaikan pendidikan magister di Pascasarjana Universitas Airlangga ini adalah atas upaya dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini izinkanlah saya menyampaikan ucapan terima kasih yang setulusnya kepada :

- ❖ Bapak Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H. selaku pembimbing dan penguji yang dengan kearifan dan kesabarannya telah meluangkan waktu untuk mewujudkan tesis ini ;
- ❖ Bapak Prof. DR. Muhammad Amin, dr., SpP. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga beserta staf yang telah memberikan kesempatan, pelayanan dan fasilitas selama saya mengikuti pendidikan Pascasarjana ;
- ❖ Bapak Dr. H. Abdul Rasjid, S.H., LL.M. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum dan Ketua Panitia Penguji yang telah memberikan dorongan moril serta semangat yang sangat berarti, memberikan bahan penelitian dan pengarahan secara arif dan bijaksana ;
- ❖ Ibu Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S. selaku penguji yang telah memberikan arahan-arahan kritis dalam menyusun tesis ini hingga selesai ;
- ❖ Bapak Emanuel Sujatmoko, S.H., M.H. selaku penguji yang telah memberikan arahan-arahan kritis dalam menyusun tesis ini hingga selesai ;
- ❖ Bapak Sukardi, S.H., M.H. selaku penguji yang telah memberikan arahan-arahan kritis dalam menyusun tesis ini hingga selesai ;

- ❖ Bapak Drs. H Muhjiddin Soewondo, M.A., mantan Rektor Universitas Sunan Giri Surabaya yang telah memberikan kesempatan dan dorongan untuk menempuh dan menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana ini ;
- ❖ Bapak Dr. H Muhammad Thohir, DSJ., mantan Ketua Yayasan Universitas Islam SUNAN GIRI Surabaya yang telah memberikan kesempatan dan dorongan untuk menempuh dan menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana ini ;
- ❖ Bapak H Abdullah dan almarhumah Hj. Muslimah (orang tua) atas jasa-jasanya yang tidak terbalaskan, serta dorongannya hingga selesainya tesis ini ;
- ❖ Istriku tercinta Hj. Dra. Niniek Mudrika, Ak., dan anakku tersayang Mukhammad Ridwan yang telah lama tidak mendapatkan kasih sayang penuh selama menyelesaikan pendidikan magister ini, serta atas dorongan Istriku tercinta hingga selesainya penulisan tesis ini ; .
- ❖ Bapak Himawan Estu Bagio, S.H., M.H. Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah banyak berjasa meminjamkan literatur-literatur yang sangat membantu bagi penyelesaian penulisan tesis ini ;
- ❖ Sahabat karibku Mayor Polisi Ir. Hamli Abdus Syafik, M.M. dan Drs. Aminuddin (Wakil Direktur LPBH Nahdlatul Ulama Jawa Timur) yang telah banyak membantu memperoleh beberapa literatur penting dalam menyelesaikan penulisan tesis ini ;

Saya menyadari betapa tulisan ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu, saya akan menerima dengan senang hati setiap kritik untuk memperbaiki dan menyempurnakan tulisan ini. Semoga Allah S.W.T. memberikan barokah atas amal Bapak/Ibu semuanya serta menjadikannya ilmu yang bermanfaat. Amin ya Robbal Alamin.

RINGKASAN

UUD 1945 tidak mengatur secara rinci tentang kehidupan partai politik. Hal-hal tekstual yang berhubungan dengan kehidupan kepartaian, terkandung dalam pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasan UUD 1945. Di dalam pembukaan ditegaskan dianutnya asas kedaulatan rakyat, yang diulangi kembali dalam pasal 1 ayat (2). Ketentuan pasal 28 menegaskan jaminan terhadap kemerdekaan berserikat, berkumpul, menyatakan pikiran baik lisan maupun tulisan yang selanjutnya akan diatur menurut UU. Dalam penjelasan pasal demi pasal yang berhubungan dengan penduduk dan warga negara, dikatakan bahwa pasal-pasal tersebut memuat hasrat bangsa Indonesia membangun kehidupan bernegara yang demokratis. Mengingat singkatnya UUD 1945, diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta berisi berbagai peraturan guna menata kehidupan kepartaian di Indonesia.

Dengan diundangkannya UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik digeserlah kewenangan membekukan dan atau membubarkan (pengawasan) partai politik dari lembaga Eksekutif (Presiden) kepada lembaga Kekuasaan Yudiciil (Mahkamah Agung). Pembekuan dan atau pembubaran (pengawasan) terhadap partai politik pada UU Nomor 3 Tahun 1973 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya berwujud fungsi administrasi (fungsi pemerintahan), sedangkan dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 membingungkan. Penggunaan kewenangan fungsi administrasi oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 tidak dilarang. Hal itu terbukti, pertama, dengan penggunaan istilah PENGAWASAN DAN SANKSI dalam judul babnya ; kedua, terdapatnya ketentuan pemberian surat peringatan 3 (tiga) kali selama tenggang waktu 3 (tiga) bulan kepada Partai Politik sebelum proses peradilan [penjelasan pasal 17 ayat (3)], namun fungsi

administrasi itu tertutup dengan sendirinya oleh pembatasan pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) hanya terbatas pada tindakan hukum tata usaha negara, sedangkan tindakan membekukan dan membubarkan partai politik termasuk dalam tindakan hukum tata negara. Pemberian sinyal dimungkinkannya penggunaan fungsi administrasi (fungsi pemerintahan) tidak perlu dan tidak ada artinya karena bertentangan dengan pasal itu sendiri serta bertentangan dengan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pemberian kewenangan berupa fungsi peradilan dipastikan oleh pasal 17 ayat (3) yang menyatakan tindakan membekukan dan membubarkan partai politik harus melalui proses peradilan.

Perangkat proses peradilan yang disediakan UU Nomor 2 Tahun 1999 : pertama, berupa hukum materiil yang menentukan syarat-syarat pembekuan dan pembubaran partai politik termuat dalam pasal 2, 3, 5, 9, dan 16. Ketentuan-ketentuan itu ternyata tidak aplikatif, terlalu abstrak sehingga akan menemui kesulitan menerapkannya. Kedua, dalam UU ini hukum formil yang tersedia terlalu singkat dengan sangat tidak memadai. Hal fundamental dalam suatu hukum acara berupa asas-asas hukum acara tidak tampak di dalamnya. Hukum acara 'darurat' yang dibuat Mahkamah Agung untuk melaksanakan UU Nomor 2 Tahun 1999 yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1999 juga tidak mampu menjawab kekurangan tersebut di atas, bahkan kerancuan pengaturan fungsi administratif dan fungsi peradilan dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 kembali terulang di dalamnya. Kewenangan Mahkamah Agung membekukan dan atau membubarkan partai politik (pengawasan terhadap partai politik) semakin tidak fokus karena kewenangan itu merupakan kewenangan bebas (*discretionary power*), bukan kewenangan terikat

(*gebonden hovoegdheid*). Kesan kuat yang muncul adalah, bahwa pemberian kewenangan itu setengah hati, dan tidak akan dapat dilaksanakan secara efektif. Kontradiksi ini dapat menimbulkan kesan bahwa partai politik sulit dikontrol.

Pemberian kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik kepada Mahkamah Agung tersebut juga mengakibatkan komplikasi hukum, yaitu kewenangan itu bersifat ketatanegaraan, sementara tindakan hukum ketatanegaraan itu sendiri tidak termasuk dalam salah satu dari empat lingkungan peradilan yang diatur dalam UU Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1970. Terkesan jelas, bahwa pengkajian pemberian kewenangan itu kepada mahkamah Agung amat dangkal dan kurang konseptual, bahkan cenderung asal-asalan.

Agar pelaksanaan kewenangan membekukan dan atau membubarkan partai politik dapat berlaku efektif dan komplikasi hukum dapat dihindarkan, mutlak perlu perbaikan pengaturan pemberian kewenangan itu. Alternatif yang dapat ditempuh adalah : *pertama*, kewenangan tersebut tetap pada Mahkamah Agung dengan perlu perbaikan : *pertama*, bahwa perumusan syarat-syarat materilnya harus lebih aplikatif. *Kedua*, hukum formil yang mengaturnya harus lebih komprihensif, rinci, serta aplikatif. *Ketiga*, peraturan-peraturan lain yang terkait harus diselaraskan, utamanya UU Nomor 14 tahun 1970 dan UU Nomor 14 Tahun 1985. *Kedua*, kewenangan itu dikembalikan kepada lembaga Eksekutif (Presiden) dengan imbalan diadakan perubahan pengaturan atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada lingkup pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yaitu tidak hanya meliputi tindakan hukum tata usaha negara, tetapi juga termasuk di dalamnya tindakan hukum tata negara (tindakan hukum

publik), sehingga sah atau tidaknya Keputusan Presiden atas pembekukan dan pembubaran terhadap partai politik tertentu masuk dalam kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. *Ketiga*, menggeser lagi kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi, sudah barang tentu jika rumusan Tim Ahli PAH I BP MPR terhadap amandemen UUD 1945 pasal 24A dapat diterima pada Sidang Tahunan MPR mendatang. Alternatif ketiga ini mengambil contoh konsep Mahkamah Konstitusi Negara Federal Jerman.

Alternatif manapun yang akan diambil dalam usaha memperbaiki sistem pembekuan dan atau pembubaran (pengawasan) terhadap partai politik, mutlak dilakukan upaya-upaya penguatan peran dan fungsi lembaga peradilan (pengadilan) dengan melakukan perubahan mendasar atas UUD dan UU terkait dengan utamanya mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *checks and balances*, agar dengan kedudukan dan peran itu Mahkamah Agung (pengadilan) dapat dikontrol oleh lembaga tinggi negara lainnya. Demikian juga sebaliknya, Mahkamah Agung dapat melakukan fungsi kontrol terhadap lembaga tinggi negara lainnya. Demikian juga, adalah fakta tidak terbantahkan bahwa putusan pengadilan utamanya Mahkamah Agung perlu peningkatan kualitas, tentunya dengan upaya peningkatan kualitas keilmuan dan kemahiran hukum para Hakim Agung.

ABSTRACT

The legal issue of the thesis is concerning 'The Authority of The Supreme Court to Inhibit and to Dissolve Political Party'. It is divided into three sub categories including (a) Administrative Function, (b) Judicial Function, and (c) The Constitutional Court. The study is normative analysis, based on statutory approach. The research is based on the observation of positive law concerning the function of the Supreme Court that has been carried out or conducted for the survival of political party. By using such approach, the legal argument theoretically be based on basic conception of both the Administrative Law and the Constitutional Law. Historical interpretation, case and comparative studies are used in order to attain a cardinal conclusion of the analysis.

The result of this study that the regulation concerning those supreme court authorities have been regulated by the Law of Political Party Number 22, 1999. The judicial function is stated in article 17 section 3, and the administrative one is stated by its own explanation. Comparing with Law number 3, 1973 jo. Law number 3, 1985, the administrative function under Law 2, 1999 is vague. Applying this function is not prohibited but rejected by article 1.3 Law number 5, 1986 about Administrative Court. According to this article, the function is restricted only for 'acts within administrative law'. On the other hand, the supreme court authority is 'acts within constitutional law'.

The provisions of inhibitting and dissolving political party under Law number 2, 1999 are very broad, while its procedural law is too short to constitute principles of the law, even after the Supreme Court effort to make up it by the Supreme Court regulation number 2, 1999 ; mean while, according to Law of Judicial Power number 14, 1970 jis. Law number 35, 1999 and Law of Supreme Court number 15, 1985, those authorities are the new ones. In order to solve the problems, the alternative actions proposed by conclusion of the thesis are : first, those authorities still become the Supreme Court authority by conditionalities such as : (a) the provisions of inhibiting and dissolving political party must be more applicative. (b) the procedural law must be more comprehensive, complete, and detail. (c) Law number 14, 1970 and 14, 1985 must be adjusted. Second, consistency of regulating authorities to President with making alteration of article 1.3. that term of administrative decision must include both 'acts within administrative law' and 'acts within constitutional law' (acts within public law), so, the validation of presidential decree will become absolutely the competence of Administrative Court. Third, consistency of regulating authorities to the Constitutional Court, of course, if article 24A promoted by professional committee of the first Ad Hoc Committee of the People's Representative Assembly will be received and ratified by the future annual conference of the General Assembly.

Ones the alternative is chosen, whichever it is, there will be an absolute requirement to strengthen the role and function of the Supreme Court by making fundamental changes of the Constitution (UUD 1945) and some statutes those are related with checks and balances principles among the Supreme Court, Executive and Legislative. Other effort that must be needed is the improvement of judicial power decisions quality.

Key words : authority ; Supreme Court ; political party.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Perumusan Masalah	38
3. Tujuan Penelitian	38
4. Tujuan Umum	38
5. Tujuan Khusus	39
6. Metode Penelitian	39
7. Pertanggungjawaban Sistematika	42
BAB II PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK OLEH MAHKAMAH AGUNG RI SEBAGAI PELAKSANAAN FUNGSI ADMINISTRASI	44
1. Pengertian Fungsi Administrasi	44
2. Karakteristik Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik	45
2.1. Fungsi Administrasi Mahkamah Agung	45
2.1.1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999	45
2.1.2. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1999	51
2.1.3. Rancangan Perubahan UU Tentang Partai Politik	54
2.2. Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik	57
BAB III PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK OLEH MAHKAMAH AGUNG RI SEBAGAI PELAKSANAAN FUNGSI PERADILAN	63
1. Pengertian Fungsi Peradilan	63
2. Fungsi Peradilan Mahkamah Agung	64
3. Dasar Pertimbangan Putusan Pengadilan	71
4. Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik	72
4.1. Hukum Acara	72
4.1.1. Kompetensi Absolut Mahkamah Agung	78
4.1.2. Para Pihak	79
4.1.3. Substansi Alasan Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik	80
4.1.4. Cara Mengajukan Gugatan/Pengaduan	85
4.1.5. Putusan	92
4.1.6. Menjalankan Putusan	94
4.2. Analisa Kasus	97

BAB IV	MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI PELAKSANA SEPRTI	
	MAHKAMAH KONSTITUSI	101
1.	Membandingkan Peran Mahkamah Konstitusi Negara Federal Jerman Dengan Peran Mahakamah Agung RI Dalam Membekukan Dan membubarkan Partai Politik	101
1.1.	Kompetensi Mahkamah Konstitusi	102
1.2.	Susunan Organisasi Mahkamah Konstitusi	103
1.3.	Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Terhadap Partai Politik	104
2.	Kemungkinan Mengadopsi Mahkamah Konstitusi Di Indonesia	105
3.	Alternatif Mengembalikan Kewenangan Membubarkan Dan Membekukan Partai Politik Kepada Presiden	108
4.	Tuntutan Kuatnya Lembaga Peradilan (Pengadilan)	109
5.	Membandingkan Beberapa Contoh Bagian Dari Kuatnya Peradilan (Pengadilan) Amerika Serikat Dan Peradilan (Pengadilan) Di Indonesia	110
5.1.	Membandingkan <i>Judicial Review</i> Dan Kemandirian <i>Supreme Court</i> Dan Pengadilan Di Bawahnya Dengan Mahkamah Agung RI	112
5.2.	Pengawasan Atas Peradilan Di Amarika Serikat dan Atas Mahkamah Agung RI	123
BAB V	PENUTUP	130
1.	Simpulan	130
2.	Saran	134
	DAFTAR BACAAN	136

BAB I

PENDAHULUAN

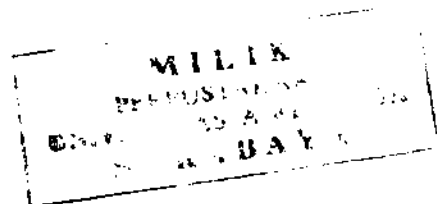
I. Latar Belakang Masalah

Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir I menyatakan "Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)¹. Salah satu aspek negara hukum demokrasi mengandung pengertian adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan². Pada umumnya diambil suatu aksioma bahwa tidak ada sistem politik yang dapat berlangsung tanpa partai politik, kecuali pada masyarakat tradisional, yakni sistem otoritarian dalam mana seorang raja tergantung pada tentara atau polisi dalam melangsungkan pemerintahannya³. Ini berarti bahwa dalam negara hukum kehadiran partai politik adalah keniscayaan dan pengaturan atas kehidupan partai politik haruslah mencerminkan adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Dengan demikian kualitas negara hukum juga ditentukan bagaimana Negara mengatur dalam perundang-undangannya tentang syarat-syarat pendirian, pengawasan, dan keputusan pembubaran partai politik di negara yang bersangkutan.

¹ Tiga Undang Undang Dasar Republik Indonesia, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1997.

² Aspek yang lain adalah peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu atau kekuatan lain dan tidak memihak; dan legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya, lihat Moh. Kusnadi Dan Harnaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, Cct. VII, 1988, h. 226-227

³ Ichlasul Anal (ed). *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Edisi Revisi, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996, hal. 17, bandingkan dengan Moh. Machfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 55, juga bandingkan dengan Mustofa (Ed.), *Alemilih Partai Mendambakan Presiden*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999, hal. xv.



Banyak pengertian partai politik diketengahkan oleh para ahli, antara lain Mariam Budiardjo, Roger H. Soltau, dan Sigmund Neumann. Menurut Mariam Budiardjo, partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik –(biasanya) dengan cara konstitusional- untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka⁴. Roger H. Soltau memberikan pengertian Partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka⁵. Sigmund Neumann memberikan pengertian Partai Politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang berbeda pandangan⁶. Penulis lebih memilih pendapat Mark N. Hagopian yaitu partai politik mempunyai pengertian suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan⁷, dengan alasan pengertian ini

⁴ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal.160-161

⁵ Bambang Sungkono, *Partai Politik Dalam Kerangka Pembangunan Politik Di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal.7, dikutip dari Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, Longmans, Green and Co., London, hal. 199.

⁶ Mariam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 162.

⁷ *Ibid.*, hal. xv, dikutip dari : *Encyclopedia Britanica*, London, Chicago, Toronto : William Benton, 1960.

lebih lengkap⁸. Pengertian Partai Politik disini harus dibedakan dari pengertian gerakan (*movement*)⁹ dan *pressure group* atau *interest group*¹⁰.

Pengertian pembekuan partai politik menurut UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) adalah keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga Presiden (eksekutif) tidak memberlakukan lagi pengurus pusat¹¹ partai politik tertentu karena melanggar ketentuan hukum yang ditetapkan setelah mendengar keterangan pengurus pusat partai politik dan setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung¹², serta belum sampai dibubarkan. Sedangkan pembubaran partai politik tidak dikenal.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 200 dan 201 Tahun 1960 pembubaran partai politik mempunyai pengertian keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga Presiden (eksekutif) meniadakan partai politik tertentu mulai pengurus pusat hingga pengurus terbawah yaitu tingkat ranting/desa bahkan organisasi-organisasi bagiannya karena melanggar ketentuan hukum yang ditetapkan, setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.

Penjelasan pasal 3 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999) memberikan

⁸ Ichlasul Amal (ed). *Loc. Cit.*

⁹ *Movement* merupakan suatu kelompok atau golongan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik atau kadang-kadang malahan ingin menciptakan suatu tata masyarakat yang baru sama sekali, dengan memakai cara-cara politik. Lihat Mariam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal.162.

¹⁰ Kelompok penekan (*pressure group*) atau kelompok kepentingan (*interest group*) adalah sekelompok masyarakat yang menekankan keinginannya pada proses pembuatan hukum/undang-undang dengan jalan mempengaruhi anggota-anggota badan perwakilan, dan juga badan eksekutif. Demikian kuat pengaruh dan penekanan tersebut sehingga tidak jarang pemerintah terpaksa menerima keinginan-keinginan kelompok kepentingan tadi. Lihat S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hal.26. Kelompok-kelompok kepentingan tidak berusaha untuk menempatkan wakil-wakilnya dalam DPR, melainkan cukup mempengaruhi satu atau beberapa partai di dalamnya atau instansi pemerintah atau menteri yang berkenang. Lihat Mariam Budiardjo, *Loc. Cit.*

¹¹ Lihat pasal 1 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1975.

¹² Lihat pasal 1 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 1975.

batasan tegas tentang membekukan yaitu menghentikan sementara kepengurusan dan/atau kegiatan partai politik, sedangkan yang dimaksud dengan membubarkan adalah mencabut hak hidup dan keberadaan partai politik di seluruh wilayah Republik Indonesia. Penulis menggunakan pengertian yang ditetapkan oleh penjelasan pasal 3 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999, karena UU itulah yang kini berlaku.

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.¹³ Wewenang dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁴ Wewenang itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu : atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara delegasi dan mandat dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut ini¹⁵.

	Mandat	Delegasi
a. prosedur pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan : hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain : dengan peraturan perundang-undangan
b. tanggung jawab dan tanggung gugat	tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegaris
c. kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> "

¹³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegdheid)*, Majalah Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998, hal.90.

¹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal.68.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan Guru Besar dalam ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari seninn tanggal 10 Oktober 1994, hal. 8.

Wewenang itu dapat berbentuk wewenang bebas (*discretionary power*) atau wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Pada wewenang terikat pejabat TUN terikat pada syarat-syarat yang dirumuskan dan tidak memiliki kebebasan untuk menilai maupun kebebasan kebijaksanaan. Dasar wewenang terikat beranjak dari formulasi ketentuan hukum : “.....hanya boleh dan harus”. Pada wewenang bebas, Pejabat TUN dapat menggunakan atau tidak menggunakan wewenang untuk mencabut izin sehingga dapat lahir kebijakan “*non enforcement*”. Apakah wewenang itu digunakan atau tidak digunakan harus didasarkan pada pertimbangan normatif yang mendukungnya. Dasar utama adalah norma hukum administrasi berupa Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Adalah salah kaprah kalau dengan wewenang bebas seperti dalam rumusan : izin dapat dicabut, lalu ditafsirkan bahwa terserah kepada kehendak Pejabat Administrasi mau mencabut atau tidak. Tindakan demikian menimbulkan kesan sesukanya¹⁶.

UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI Nomor 22 Tahun 1999) pasal 17 ayat (2) menetapkan :

“Dengan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat membekukan atau membubarkan suatu partai Politik jika nyata-nyata melanggar pasal 2, pasal 3, pasal 5, pasal 9, dan pasal 16 UU ini “

Untuk mengerti dan menganalisa ayat tersebut di atas, penulis berpaling lebih dulu pada sejarah masa lampau terhadap UU tentang partai politik di Indonesia, khususnya menyangkut pembekuan dan pembubarannya. Untuk mempermudah analisa, penulis membaginya dalam 3 (tiga) periode pengaturan partai politik di Indonesia :

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Izin*. Disampaikan pada Program Pendidikan Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 6 Nopember s/d 14 Desember 1995, h.1-2.

Pertama, periode berlakunya Penetapan Presiden RI Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dan Peraturan Presiden¹⁷ RI Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-partai (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960). Kedua, periode berlakunya UU Nomor 3 Tahun 1975 Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985). Sedangkan periode ketiga, periode berlakunya UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999).

Pada periode pertama diatur oleh pasal 9 UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-partai (LNRI Nomor 79 Tahun 1960) menetapkan :

- (1) Presiden, sesudah mendengar Mahkamah Agung, dapat melarang dan/atau membubarkan partai yang :
 1. bertentangan dengan azas dan tujuan negara ;
 2. programnya bermaksud merombak azas dan tujuan Negara ;
 3. sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu ;
 4. tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan Presiden ini.
- (2) Partai yang dibubarkan berdasarkan ayat (1) pasal ini harus dibubarkan berdasarkan dalam waktu selama-lamanya tiga puluh kali dua puluh empat jam, terhitung mulai tanggal berlakunya Keputusan Presiden yang dinyatakan pembubaran itu.

¹⁷ Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1969 (LN Nomor 51 Tahun 1969) ditingkatkan menjadi UU.

Pada periode kedua diatur dalam pasal 14 dengan UU Nomor 3 Tahun 1975 Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya (LNRI Nomor 12 Tahun 1985) menetapkan :

- (1) Dengan kewenangan yang ada padanya, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat membekukan Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik dan Golongan Karya yang ternyata melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan Pasal 4, Pasal 7 huruf a dan Pasal 12.
- (2) Pembekuan yang dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan setelah mendengar keterangan dari Pengurus Tingkat Pusat yang bersangkutan dan sesudah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.

Dari ketentuan ketiga UU tersebut terdapat 3 (tiga) kelompok kesimpulan, yaitu :

- (1) bentuk putusan pembekuan dan/atau pembubaran partai politik ; dan (2) substansi alasan pembekuan dan/atau pembubaran partai politik. (3) tentang lembaga yang berwenang membekukan dan/atau membubarkan partai politik.

Pertama, dilihat dari bentuk putusan pembubaran partai politik pada masa periode pertama yaitu Partai Masjumi dan Partai Sosialis Indonesia dengan Keputusan Presiden, maka putusan itu termasuk sebagai *beschikking*, dan jika melihat rumusan pasal 9 ayat (1) UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 maupun pasal 14 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 terdapat kata “dapat”, maka wewenang presiden untuk membekukan dan atau membubarkan partai politik merupakan wewenang bebas (*discretionary power*). Artinya Presiden dapat menggunakan atau tidak menggunakan wewenang itu¹⁸. Jika kita perhatikan UU Nomor 2 tahun 1999 (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999) pasal 17 ayat (2) dan (3) beserta penjelasannya di atas, timbul pertanyaan termasuk dalam kategori apa putusan Mahkamah Agung itu, vonnis (putusan) ataukah penetapan administratif (*beschikking*) ?

¹⁸ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, disunting oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cct. I, Yuridika, Surabaya, 1993, h.8

Upaya hukum apa yang dapat dilakukan Partai Politik terhadap putusan Mahkamah Agung tersebut ?

Kedua, ditinjau dari substansi alasan pembekuan dan pembubaran partai politik dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

UU Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) Pasal 9 menetapkan :

Presiden, sesudah *mendengar* Mahkamah Agung, dapat *melarang* dan/atau *membubarkan* partai yang :

1. *bertentangan* dengan azas dan tujuan negara ;
2. programnya bermaksud *merombak* azas dan tujuan Negara ;
3. *sedang melakukan pemberontakan* karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu ;
4. tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan Presiden ini. (cetak miring oleh penulis)

Dari ketentuan di atas terdapat syarat syarat *melarang* dan/atau *membubarkan* partai terletak pada angka 1 hingga 3. Namun, jika diperhatikan angka 4, maka berarti terkait dengan pasal 3 ayat (1) (2), pasal (4), pasal (5), pasal 6 ayat (1) (2), dan pasal 7, yaitu :

Pasal 3 menetapkan :

- (1) Untuk dapat diakui sebagai partai maka dalam anggaran dasar organisasi harus dicantumkan dengan tegas bahwa organisasi itu menerima dan mempertahankan UUD Negara RI yang memuat dasar-dasar Negara, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kebangsaan, Kedaulatan Rakyat, Perikemanusiaan dan Keadilan Sosial, dan bertujuan membangun suatu masyarakat yang adil dan makmur menurut kepribadian bangsa Indonesia, serta mendasarkan program kerjanya masing-masing atas manifesto politik Presiden tertanggal 17 Agustus 1959, yang telah dinyatakan menjadi haluan Negara.
- (2) Dalam anggaran dasar dan atau anggaran rumah tangga partai termaksud pada ayat (1) pasal ini harus dicantumkan pula dengan tegas organisasi-organisasi lain yang mendukung dan/atau bernaung di bawah partai itu.

Pasal (4) menetapkan :

Dalam memperjuangkan tujuannya, harus menggunakan jalan-jalan damai dan demokratis

Pasal (5) menetapkan :

Partai harus mempunyai cabang-cabang yang tersebar paling sedikit di seperempat jumlah daerah tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu sekurang-kurangnya seperempat dari daerah tingkat II di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pasal 6 menetapkan :

- (1) Partai tidak diperbolehkan mempunyai seorang asingpun baik dalam pengurus dan pengurus penghormatan maupun sebagai anggota biasa.
- (2) Partai tidak diperbolehkan tanpa izin dari Pemerintah menerima bantuan dari pihak asing dan/atau memberi bantuan kepada pihak asing dalam bentuk dan cara apapun juga.

Pasal 7 menetapkan :

Yang berhak menjadi anggota partai ialah warga negara Indonesia yang telah berumur 18 tahun atau lebih

UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 Pasal 14 menetapkan :

- (1) Dengan kewenangan yang ada padanya, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat *dapat membekukan Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik dan Golongan Karya* yang ternyata melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan Pasal 4, Pasal 7 huruf a dan Pasal 12.
- (2) Pembekuan yang dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan setelah *mendengar keterangan dari Pengurus Tingkat Pusat* yang bersangkutan dan sesudah *mendengar pertimbangan Mahkamah Agung*. (cetak miring oleh penulis)

Pasal 4 menetapkan :

Partai Politik dan Golongan Karya *wajib* mencantumkan azas dan tujuan seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang ini dalam Anggaran Dasarnya.

Pasal 2 menetapkan :

1. Azas Partai Politik dan Golongan Karya adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Selain ketentuan tersebut dalam ayat (1) pasal ini, azas/ciri Partai Politik dan Golongan Karya yang telah ada pada saat diundangkannya Undang-undang ini adalah juga azas/ciri Partai Politik dan Golongan Karya.

Pasal 3 menetapkan :

1. Tujuan Partai Politik dan Golongan Karya adalah :
 - a. mewujudkan cita-cita Bangsa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 ;
 - b. menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata spirituil dan materiil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
 - c. mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila.

Pasal 7 huruf a menetapkan :

Partai Politik dan Golongan Karya berkewajiban :

- a. melaksanakan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945 ;

Pasal 12 menetapkan :

Partai Politik dan Golongan Karya *dilarang* :

- a. menganut, mengembangkan dan menyebarkan faham atau ajaran *Komunisme/- Marxisme-Leninisme* serta *faham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945* dalam segala bentuk dan perwujudannya ;
- b. menerima bantuan dari pihak asing ;
- c. memberikan bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan Bangsa dan negara. (cetak miring oleh penulis)

UU Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI Nomor 22 Tahun 1999)

Pasal 17 ayat (1) menetapkan :

1. Dengan kewenangan yang ada padanya, MA RI dapat *membekukan* atau *membubarkan* suatu partai Politik jika nyata-nyata melanggar pasal 2, pasal 3, pasal 5, pasal 9, dan pasal 16 UU ini. (cetak miring oleh penulis)

Pasal 2 menetapkan :

- (1) sekurang-kurangnya *50 (lima puluh) orang warga negara RI* yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai Politik ;
- (2) Partai Politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat :
 - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan RI dalam anggaran Dasar partai ;
 - b. asas atau ciri, aspirasi dan program Partai Politik tidak bertentangan dengan Pancasila ;

- c. keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara RI yang telah mempunyai hak pilih ;
- d. partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan RI Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada. (cetak miring oleh penulis)

Pasal 3 menetapkan :

Pembentukan Partai Politik tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional

Pasal 5 menetapkan :

- (1) Tujuan umum Partai Politik adalah :
 - a. mewujudkan cita-cita nasional Bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 ;
 - b. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan RI.
- (2) Tujuan khusus Partai Politik adalah memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 9 menetapkan :

Partai Politik berkewajiban :

- a. Memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 ;
- b. Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI ;
- c. Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa ;
- d. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Pasal 16 menetapkan :

Partai politik tidak boleh :

- a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham *Komunisme/-Marxisme/Leninisme* dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila ;
- b. menerima sumbangan dan/atau *bantuan* dalam bentuk apapun *dari pihak asing*, baik langsung maupun tidak langsung ;
- c. memberi sumbangan dan/atau *bantuan* dalam bentuk apapun *kepada pihak asing*, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara ;
- d. melakukan *kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah RI* dalam memelihara persahabatan dengan negara lain. (cetak miring oleh penulis)

Apabila diskemakan syarat-syarat pembekuan dan pembubaran partai politik dari tiga ketentuan UU di atas diperoleh gambaran sebagai berikut :

UU NO. 7 Prps TAHUN 1959	UU NO. 3 Th. 1975-1985*)	UU NO. 2 TAHUN 1999
<p>a. Anggota harus telah berusia 18 tahun ;</p> <p>b. tidak mempunyai cabang minimal $\frac{1}{4}$ daerah tingkat I dan jumlah cabang minimal $\frac{1}{4}$ daerah tingkat II di seluruh wilayah RI Pemerintah ;</p> <p>c. Bertentangan/mencombak dengan asas dan tujuan negara ;</p> <p>d. melakukan pemberontakan</p> <p>e. tidak mencantumkan Pancasila dan UUD 1945 dalam AD partai I ;</p> <p>f. tidak bertujuan membangun masyarakat yang adil dan makmur menurut kepribadian bangsa Indonesia ;</p> <p>g. untuk mencapai tujuannya tidak menggunakan cara-cara damai dan demokratis;</p> <p>h. terdapat orang asing sebagai anggota biasa, pengurus, dan pengurus kehormatannya ;</p> <p>i. Menerima dari/memberi bantuan kepada asing harus dengan izin ;</p>	<p>a. bertentangan dengan cita-cita negara Kesatuan RI ;</p> <p>b. tidak berazas Pancasila dan UUD 45 ;</p> <p>c. tidak berdemokrasi Pancasila ;</p> <p>d. tidak mengamalkan Pancasila dan UUD 45 ;</p> <p>e. menganut Komunisme-/Marxisme-Leninisme serta faham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 ;</p> <p>f. menerima bantuan dari pihak asing ;</p> <p>g. memberikan bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan Bangsa dan negara.</p>	<p>a. Anggotanya ≥ 50 orang usia 21 tahun keatas ;</p> <p>b. membahayakan persatuan dan kesatuan nasional ;</p> <p>c. tidak mempertahankan Negara kesatuan ;</p> <p>d. bertentangan dengan cita-cita nasional ;</p> <p>e. tidak memelihara persatuan dan kesatuan bangsa ;</p> <p>f. Tidak mencantumkan Pancasila sebagai dasar Negara Kesatuan RI dalam anggaran Dasar partai ;</p> <p>g. asas atau ciri, aspirasi dan program Parnpol bertentangan dengan Pancasila ;</p> <p>h. tidak berdemokrasi Pancasila ;</p> <p>i. tidak mengamalkan Pancasila dan UUD 45 ;</p> <p>j. menganut, mengembangkan, menyebarkan <i>Komunisme/Marxisme/Leninisme</i> dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila ;</p> <p>k. menerima sumbangan dan/atau bantuan dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung ;</p> <p>l. memberi sumbangan dan/atau bantuan kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara ;</p>



<p>j. tidak mendasarkan program kerjanya pada Manifesto Politik Presiden 17 Agustus 1959 ;</p> <p>k. tidak mencantumkan organisasi yang mendukung/bernaung di bawahnya.</p>		<p>m. keanggotaan Parpol tidak terbuka ;</p> <p>n. nama/lambang parpol sama dengan lambang negara asing, bendera Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain;</p> <p>o. tidak memperjuangkan cita-cita anggotanya ;</p> <p>p. tidak menyukseskan Pemilu yang jujur dan Luber ;</p> <p>q. kegiatannya bertentangan dengan kebijakan Pemerintah RI dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.</p>
---	--	---

*) UU ini hanya mengenal pembekuan partai politik

Dari berbagai persyaratan pembekuan dan pembubaran partai politik di atas banyak persoalan pengertian hukum yang penting untuk diperjelas.

Berdasarkan pasal 17 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 1999 yang menyatakan :

“Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah **memalui proses peradilan**”

maka, syarat-syarat pembekuan dan pembubaran partai politik di atas harus diperiksa dan diputus melalui proses peradilan, setelah lebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan Pengurus Pusat partai politik yang bersangkutan.

Ketiga, ditinjau dari segi lembaga yang mempunyai kewenangan membekukan dan/atau membubarkan partai politik dengan jelas dapat ditarik kesimpulan bahwa baik pada periode pertama dengan UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun

1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) maupun pada periode kedua dengan UU Nomor 3 Tahun 1975 Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) memberikan kewenangan kepada lembaga eksekutif atau Presiden untuk membekukan/membubarkan partai politik setelah terlebih dahulu mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.

Terhadap lembaga Presiden ini, UUD 1945 mengatur, bahwa di samping kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan (pasal 4 ayat (1) UUD 1945) dan sebagai Kepala Negara (pasal 10 sampai dengan pasal 15 UUD 1945), Presiden Republik Indonesia memiliki fungsi legislatif dan beberapa kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman (pasal 14 UUD 1945)¹⁹. Karena UUD tidak menegaskan apa saja yang termasuk “kekuasaan pemerintahan negara” maka untuk menegaskan apa saja yang termasuk “kekuasaan pemerintahan negara”, dapatlah dirumuskan bahwa “kekuasaan pemerintahan negara” meliputi tugas dan wewenang yang tidak dilakukan oleh MPR sendiri dan yang tidak diserahkan kepada Lembaga-lembaga negara lainnya²⁰.

Di bidang legislatif, Presiden tidak hanya memiliki kekuasaan membuat Undang-undang bersama DPR [pasal 5 ayat (1)]²¹, tetapi dalam keadaan mendesak Presiden dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang [pasal 5 ayat (2)]. Pada bidang kekuasaan kehakiman, Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (pasal 14 UUD 1945).

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, h.42

²⁰*Loc. Cit.*

²¹ sebelum diamandir untuk pertama kalinya oleh MPR hasil pemilu 1999. Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 pasal 5 ayat (1) berubah menjadi : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dengan kekuasaan yang begitu besar ditambah besarnya pengaruh Presiden Soekarno saat itu, eksekutif dapat saja memberikan kewenangan kepada dirinya (atribusi) untuk membekukan dan membubarkan partai politik sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) maupun UU Nomor 3 Tahun 1975 Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) tersebut diatas. Sejarah telah membuktikan bahwa kewenangan Presiden membubarkan partai politik, setelah mendengar Mahkamah Agung, telah dilakukan terhadap Partai Masjumi dengan Keputusan Presiden RI Nomor 200 Tahun 1960 dan Partai Sosialis Indonesia dengan Keputusan Presiden RI Nomor 201 Tahun 1960 dengan pertimbangan bahwa Masjumi/PSI telah melakukan pemberontakan dengan apa yang disebut "Pemerintah Revolusioner RI" atau "Republik Persatuan Indonesia" atau telah jelas memberikan bantuan terhadap pemberontakan, sedang Masjumi/PSI tidak resmi menyalahkan perbuatan anggauta-anggaunya itu.

Pimpinan Partai Masjumi dalam suratnya bernomor 180/B/VI-245/'60, tertanggal 13 September 1960, dalam "Memorandum"-nya menyatakan bahwa Presiden telah melakukan kesewenang-wenangan dengan menuduh Partai Masjumi telah melakukan atau memberikan bantuan melakukan pemberontakan tanpa disertai bukti-bukti untuk itu. Hal itu dapat disimpulkan dari kata-kata :

"Dengan perasaan pahit kami konstatir bahwa Masjumi dianggap bertentangan dengan kepentingan keselamatan Negara dan Bangsa. Sungguh suatu jang bertentangan dengan kebenaran.

Dengan perasaan pahit kami konstatir adanya kwalifikasi "melakukan pemberontakan" jang ditimpakan terhadap Masjumi, sedang yang dianggap salah itu kelihatannya ialah sikap jang dipertahankan sebagai akibat suatu kebijaksanaan untuk mencapai "islah"

Dengan perasaan pahit kami konstatir, bahwa keputusan pembubaran Masjumi itu, jang tidak disertai pembuktiannya

Kesemuanja ini dirasakan sebagai tindak-perkosa, bertentangan dengan rasa keadilan. Karena Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, maka adalah hak kami untuk menjari keadilan.

..... Ketua Umum Partai telah memajukan tuntutan kepada Pengadilan Negeri Istimewa di Djakarta untuk membatalkan tindakan-tindakan jang kami anggap melawan hukum.²²

Partai Masjumi melakukan upaya hukum atas pembubaran di atas dengan mengajukan gugatan perdata pada Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta, sedangkan Partai Sosialis Indonesia tidak diketahui apakah mengajukan upaya hukum atas pembubarannya oleh Presiden Soekarno.

Gugatan Penggugat diajukan oleh Mr. Muhammad Roem selaku pengacara dari Prawoto Mangkusasmito pribadi maupun selaku Ketua Umum Partai Islam Masjumi, dan selaku Tergugat adalah Negara Republik Indonesia yang dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah Republik Indonesia di Jakarta.

Alasan gugatan adalah bahwa Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) yang mendasari Keputusan Presiden RI Nomor 200 Tahun 1960 adalah suatu penyimpangan terhadap UUD 1945, karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Demikian juga Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) sebagai pelaksana dari Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) juga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Selain itu, penerapan pasal 9 bahwa

²² *Himpunan Lembaran Penguasa Perang Tertinggi Tahun 1960, Tata usaha Lembaran Penguasa Perang tertinggi, tanpa tahun dan halaman.*

Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dilakukan secara salah.

Petitum gugatan adalah : (1) menyatakan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tidak mempunyai kekuatan hukum ; (2) membatalkan , setidaknya menyatakan batal karena hukum Keputusan Presiden Nomor 200 Tahun 1960 ; dan (3) menghukum Tergugat membayar ongkos perkara²³.

Tanpa melalui jawab-jinawab sebagaimana layaknya suatu gugatan, Pengadilan mengeluarkan penetapan bernomor 753/1960 G tertanggal 11 Oktober 1960 yang isinya menyatakan dirinya tidak berwenang untuk memeriksa perkara tersebut dikarenakan menyangkut kebijaksanaan eksekutif yang beratribut ketatanegaraan²⁴.

Merasa tidak puas atas penetapan Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta, Masjumi mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta pada tanggal 24 Oktober 1960²⁵. Prawoto Mangkusasmito meninggal dunia tanggal 24 Juli 1970. Hingga sekarang tidak diketahui nasib banding tersebut. Menurut Yusril Ihza Mahendra, usaha merhabilitasi Masjumi tidak berhasil karena “tidak mendapat persetujuan” dari atas²⁶.

Sebelum dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 200 dan 201 terdapat pola lain mengenai pembubaran partai politik yaitu melalui mekanisme pengakuan partai politik sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Prps 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 1960) Pasal 1 menetapkan :

²³ S.U. Bajasut, *Alan Fikiran Dan Djedjak Perdjungan Prawoto Mangkusasmito*, Penerbit Documenta, Surabaya, 1972, hal. 168.

²⁴ *Ibid.*, hal.169-171.

²⁵ *Ibid.*, hal.177.

²⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Penerbit Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hal. 191.

“Partai-partai yang telah ada berdiri pada tanggal 5 Juli 1959 diwajibkan menyesuaikan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga masing-masing dengan ketentuan-ketentuan pada pasal-pasal 3, 4, 5, 6 dan 7 dari Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959.

Tentu dengan adanya pembatasan tersebut, jumlah partai politik menjadi berkurang, karena semula partai politik hanya diberi pembatasan sebagaimana dinyatakan dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945²⁷ (Berita Republik Indonesia tahun I Nomor I halaman 3 kolom 4) mengenai anjuran Pemerintah tentang pembentukan partai politik agar pembentukan partai-partai politik itu hendaknya dapat memperkuat perjuangan, yaitu mempertahankan kemerdekaan serta menjamin keamanan masyarakat yang pada beberapa tempat amat terganggu.²⁸ Dengan Keputusan Presiden Nomor 128 Tahun 1961 telah diakui berbagai Partai Politik : (1) Partai Nasional Indonesia (PNI) ; (2) Nahdlatul ‘Ulama (NU) ; (3) Partai Komunis Indonesia (PKI) ; (4) Partai Katholik ; (5) Partai Indonesia (PARTINDO) ; (6) Partai Murba ; (7) Partai Serikat Islam Indonesia (PSII) – Arudji ; dan (8) Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)²⁹. Dengan Keputusan Presiden Nomor 129 Tahun 1961 telah ditolak untuk diakui sebagai Partai Politik : (1) Partai Serikat Islam Indonesia (PSII) – Abikusno ; (2) Partai Rakyat Nasional (PRN) – Bebas Daeng Lalo ; dan (3) Partai Rakyat Nasional (PRN) – Djodi

²⁷ Dengan adanya Maklumat Pemerintah ini berdiri : Partai Komunis Indonesia (PKI, 7 Nopember 1945), Partai Islam Majelis Syuro Muslimin Indonesia (MASYUMI, 7 Nopember 1945), Partai Buruh Indonesia (PBI, 8 Nopember 1945), Partai Kristen Indonesia (PARKINDO, 10 Nopember 1945), Partai Sosialis Indonesia (PSI, 10 Nopember 1945), Partai Rakyat Sosialis (PRS, 20 Nopember 1945), Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Partai Islam PERTI, 22 Nopember 1945), Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI, 8 Desember 1945), Partai Sosialis (gabungan PSI dan PRS, 17 Desember 1945, yang kemudian pecah sebagian menjadi pengikut Syahrir yang pada bulan Mei 1947 menjadi PSI dan sebagian berfusi dengan PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI, 29 Januari 1946), Partai syarikat Islam Indonesia (PSII, 22 Maret 1947, yang kemudian pecah menjadi PSII-Arudi Kartawinata dan PSII-Abikusno), Partai Murba (7 Nopember 1948), Partai Indonesia Raya (PIR, 10 Desember 1948, yang kemudian pecah menjadi PIR-Wongsonegoro dan PIR-Harzairin) lihat R. Wiyono, *Organisasi Kekuatan Sosial Politik Di Indonesia*, Penerbit Akumui, Bandung, 1982, hal.16-17.

²⁸ Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-partai Dan Kelemahan-kelemahannya*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1976, hal.10.

²⁹ R. Wiyono, *Op. Cit.*, hal.29-30.

Gondokusumo³⁰. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 440 Tahun 1961 telah diakui sebagai Partai Politik : (1) Partai Kristen Indonesia (PARKINDO), dan (2) Partai Islam Persatuan Tarbiah Islamiyah (PERTI).

Dapat dianalisa disini bahwa bentuk pengaturan hak-hak dan kewajiban-kewajiban atas partai-politik yang dibuat pada masa periode pertama berupa Penetapan Presiden yaitu Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960), tidak didasarkan pada UUD atau UU.

Melalui kepustakaan hukum diperoleh pengetahuan bahwa apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang³¹. Dengan bentuk undang-undang masyarakat melalui wakil-wakilnya dapat terlibat secara aktif menentukan pengaturan-pengaturan hak-hak yang dimiliki dan kewajiban-kewajiban yang mengikat seluruh warga negara. UUD 1945 mengatur tata urutan perundangan secara heirarhis adalah UUD – UU/Perpu – Peraturan Pemerintah. Menurut A Hamid S. Attamimi lembaga PENPRES dan PERPRES tidak dikenal dalam UUD 1945, meski atas dasar pasal IV Aturan Peralihan sekalipun³². Dengan demikian, pengaturan partai politik pada masa periode pertama berupa Peraturan Presiden yaitu Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959

³⁰*Loc. Cit.*

³¹ Philipus M. Hadjon (ed), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hal.130.

³² A Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990, hal. 268.

tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) yang dibuat sepihak oleh Presiden, jelas menyimpang dari prinsip-prinsip hukum di atas. A Hamid S. Attamimi dapat menerima lembaga PERPRES apabila hanya bersumber dari pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Karena PERPRES didasarkan pada PENPRES, maka PERPRES itu menjadi terlalu luas lingkup materinya dan karena itu dapat membawa kerancuan. Selain itu, karena PENPRES ‘menimbulkan masalah’, maka PERPRES turut ‘terbawa-bawa dipermasalahkan’³³. Dari uraian di atas penulis berkesimpulan bahwa muatan pengaturan yang demikian itu seharusnya bukan merupakan muatan Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, tetapi sudah merupakan muatan peraturan berbentuk UU. Tidaklah dapat dibenarkan menurut hukum bahwa Presiden memberikan kewenangan pada dirinya sendiri untuk membubarkan partai politik, tanpa persetujuan DPR, yaitu melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945. M. Solly Lubis mengkategorikannya sebagai inkonstitusional³⁴ atau dengan pernyataan yang lebih tegas lagi bahwa Presiden bertindak otoriter atau sebagai diktator. Dengan argumen tersebut, menurut ilmu hukum protes dan upaya hukum yang dilakukan Partai Masjumi adalah tepat, walaupun kebenaran hukum tidak berpihak kepada Partai Masjumi.

Berbeda dengan UU Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dan UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan

³³ *Ibid.*, hal.270.

³⁴ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hal. 237.

Pembubaran Partai-partai (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960), UU Nomor 3 Tahun 1975 (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) hanya mengenal lembaga pembekuan partai politik, lembaga pembubaran partai politik ditiadakan. Ditiadakannya lembaga pembubaran ini berkait erat dengan politik hukum Penguasa/Pemerintah RI yang tertuang dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, yaitu penyederhanaan partai politik menjadi hanya dua Partai Politik dan satu Golongan Karya.

Sejarah mencatat bahwa meskipun tidak dikenal lembaga pembubaran partai politik semasa periode kedua bukan berarti tidak terdapat pembubaran terhadap partai politik. Pada awal rezim Soeharto berkuasa hingga keluarnya UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) tanggal 27 Agustus 1975, terdapat pembubaran partai politik, yaitu : Pertama, Partai Murba dibubarkan dengan Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI / Komando Operasi Tertinggi Nomor 291/KOTI/1965³⁵, walaupun kemudian direhabilitir dengan Keputusan Presiden Nomor 223 Tahun 1966³⁶. Kedua, dengan diundangkannya UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum, yang dalam pasal 34 ayat (1)-nya hanya mengakui sepuluh partai politik sebagai peserta Pemilu, yaitu : Partai Katolik, PNI, Murba, IPKI, PSII, NU, Parmusi, Perti, Partai Kristen Indonesia, dan Golongan Karya. Pasal ini merupakan tidak lanjut dari Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966. Pemilu itu sendiri berhasil dilaksanakan pada tahun 1971.

³⁵ R. Wiyono, *Op.Cit.*, hal.33.

³⁶ *Loc. Cit.* (catatan kaki angka 45)

Dari sepuluh partai yang diakui oleh UU Pemilu di atas berarti Partai Indonesia (PARTINDO) dan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang telah diakui dengan Keputusan Presiden RI Nomor 128 Tahun 1961 otomatis dibubarkan, dan diakuinya Parmusi dan Golongan Karya sebagai peserta pemilu. Dengan ketentuan di atas tamatlah riwayat Partai Masjumi yang sedang mencari keadilan pada Pengadilan Tinggi Jakarta.

Pengaturan partai politik melalui undang-undang, yaitu UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) secara formil sudah benar yaitu melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan DPR dipilih melalui pemilihan umum. Perlulah penulis ketengahkan disini peristiwa-peristiwa tidak *fair* yang mengawali kemenangan Golkar dalam Pemilihan Umum 1971 yang menghantarkan disyahkan UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Parpol dan Golkar (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) yang hanya mengakui dua Partai Politik yaitu PPP dan PDI dan satu Golongan Karya. Pemaparan peristiwa-peristiwa itu tidaklah dimaksudkan mengkaji aspek politik dari UU Nomor 3 tahun 1975, tetapi penting untuk mengetahui politik hukum yang dipilih dalam penyederhanaan partai politik. Berikut penulis kutipkan hasil penelitian Machfud MD :

Sejarah telah mencatat bahwa sejak penemuan format baru politik Indonesia pada tahun 1969/1971, Indonesia mulai menampilkan konfigurasi politik yang otoriter birokratis yang diperlukan untuk mengamankan jalannya pembangunan. Dan karenanya produk hukumnya pun menjadi konservatif / ortodoks³⁷ atau elitis yaitu hukum yang lebih memfasilitasi kehendak-kehendak penguasa politik dan

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 196.

penggakannya menjadi sangat lemah karena intervensi politik pula³⁸. Menurut Tap MPRS Nomor XI/MPRS/1966 seharusnya Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Tetapi karena kuatnya pergumulan antara pemerintah dan partai-partai dalam membicarakan RUU Pemilu dan komposisi DPR, maka UU tersebut tidak bisa diselesaikan tepat waktu sehingga Pemilu ditunda sampai bulan Juli 1971. Pada waktu itu, untuk mendapatkan dominasi di DPR, pemerintah mengusulkan adanya pengangkatan sebagian anggota DPR oleh Pemerintah dan pelaksanaan Pemilu dengan sistem distrik. Partai-partai yang ikut membahas RUU-RUU itu di DPR-GR menolak usul Pemerintah itu. Pemerintah menginginkan anggota DPR yang diangkat 50%, sementara partai-partai menganggap 50% itu terlalu banyak bahkan partai Islam mengusulkan 5% saja. Akhirnya tercapai kesepakatan antara Pemerintah dengan Partai-partai, bahwa pertama, jumlah anggota DPR yang diangkat adalah 100 orang dari 460 orang anggota DPR. Kedua, Pemilu menggunakan sistem proporsional. Pokok-pokok kesepakatan itu lalu dituangkan dalam UU Nomor 15 dan 16 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.³⁹

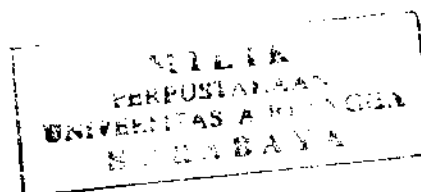
Kericuhan pembahasan RUU-RUU yang mengakibatkan penundaan Pemilu serta disertai *emaskulasi* yang sistematis terhadap partai-partai yang kuat yang akan bertarung dalam Pemilu 1971. Pengebirian ini sejalan dengan sikap ABRI yang menyetujui penyelenggaraan Pemilu, tetapi dengan jaminan bahwa "kekuatan Orde Baru harus menang". Karena itu di samping menggarap UU Pemilu yang dapat memberikan jaminan atas dominasi kekuatan pemerintah, maka partai-partai yang diperhitungkan mendapat dukungan dari pemilih mulai dilemahkan. Berkaca dari hasil Pemilu 1955 (yang menempatkan empat partai besar sebagai pemenang yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI), karena PKI telah bubar, maka sasaran emaskulasi dibidikkan kepada kekuatan politik Islam dan PNI.⁴⁰

Kongres PNI 1966 telah berhasil menyingkirkan para pemimpin yang masih setia kepada Bung Karno. Di dalam sidang itu pula peserta diperiksa dengan ketat oleh tentara sebelum masuk sidang. Yang boleh masuk adalah mereka yang membawa undangan panitia yang dipimpin oleh Hardi, seorang tokoh yang dikenal penentang keras Ali-Surachman yang dekat dengan PKI. Kampanye Jasin sebagai Pangdam II di Jawa Timur secara praktis berhasil melumpuhkan PNI. Sementara Penggarapan partai Islam tampak dalam berdirinya Parmusi (Partai Muslimin Indonesia). Partai ini semula didorong oleh bekas tokoh-tokoh Masyumi yang ingin menghidupkan kembali partai itu setelah dibubarkan oleh Soekarno pada era orde lama. Izin untuk menghidupkan Masyumi tidak diperoleh, tetapi pemerintah memberikan izin didirikannya partai baru dengan syarat tidak mendudukkan tokoh-tokoh bekas partai Masyumi dalam pimpinan partai. Pada bulan Februari

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal.25.

³⁹ *Ibid.*, hal. 217-218.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 219.



1968 Parmusi⁴¹ (yang terdiri dari unsur-unsur bekas partai Masyumi) berdiri secara resmi berdasarkan Keppres Nomor 70 Tahun 1968. Mukhtar Parmusi yang berlangsung di Malang berhasil memilih Mohammad Roem (seorang bekas tokoh Masyumi) sebagai ketua. Tetapi atas saran pemerintah, Roem mengundurkan diri dan kedudukannya diganti Djarnawi Hadikoesumo. Pengunduran diri Roem dapat dimengerti, sebab sejak semula pemerintah sudah menyarankan agar Parmusi tidak menampilkan tokoh-tokoh bekas partai Masyumi atau tokoh-tokoh kelas I. Parmusi yang didirikan tidak sebagai kelanjutan Partai Masyumi diminta untuk dipimpin tokoh kelas II saja, sedangkan tokoh-tokoh kelas I cukup mengendalikan partai dari belakang.⁴²

Demikianlah emaskulasi parpol dijalankan secara sistematis, sementara di pihak lain Pemerintah membangun partai sendiri, yaitu Golongan Karya (nama baru Sekber Golkar) dengan *dibecking* ABRI yang juga bergabung di dalamnya. Pada tanggal 5 September 1966, Jenderal Soeharto mengeluarkan instruksi kepada empat panglima angkatan bersenjata untuk memberikan fasilitas yang seluas-luasnya bagi perkembangan Golkar di pusat maupun di daerah karena Sekber Golkar selalu menempatkan diri sebagai saudara kandung ABRI serta pengawal dan pengaman revolusi Indonesia.⁴³

Pada tahun 1969 Amir Machmud mengeluarkan Permendagri Nomor 12 Tahun 1969 yang melarang warga departemen memasuki partai politik dan disusul dengan surat edaran yang berisi perintah bahwa pegawai negeri untuk menanggalkan keanggotaannya dari parpol dan ormas untuk menggabungkan diri dalam Korp Karyawan Pemerintah Dalam Negeri (Kokarmendagri) yang berafiliasi ke Golkar. Juga tindakan aparat seperti Bakin, Kopkamtib, Opsus dan Ditjen Sospol Departemen Dalam Negeri secara efektif melakukan kontrol terhadap kegiatan-kegiatan partai politik dan pada saat yang sama mempromosikan Golkar sebagai mesin pemerintah dalam Pemilu⁴⁴.

Partai-partai dipersulit dalam pengajuan calon anggota dewan dengan berbagai pembatasan, prosedur, dan *screening* oleh Kopkamtib. Dari 3789 calon yang diajukan, hanya 3105 calon yang lolos untuk calon sementara, dan disaring lagi menjadi tinggal 3021 yang memenuhi syarat sebagai calon tetap. Demikian juga, penyelenggaraan kampanye menunjukkan peran militer secara terang-terangan menunjukkan sikap tidak netral dengan melakukan penekanan-penekanan untuk memastikan kemenangan Golkar. Tekanan terhadap aktifitas parpol-parpol dilakukan seperti intimidasi, paksaan bahkan penangkapan sehingga saat itu terkenal istilah "dikoramilkan" atau "diamankan".⁴⁵ Pada saat pelaksanaan pemilu terjadi penyalahgunaan model AB, manipulasi perhitungan suara, dan

⁴¹ Yang merupakan gabungan dari Muhammadiyah, Al Jami'atul Wasliyah, GASBIINDO, Persatuan Islam, Nahdlatul Wathan, SNII, KBIM dan PUI, lihat R. Wiyono, *Op.Cit.*, hal.35.

⁴² *Ibid.*, hal. 220.

⁴³ *Ibid.*, hal. 221.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 222.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, 262-263.

tidak fairnya pengisian data, sehingga banyak saksi dari parpol menolak menandatangani berita acara⁴⁶.

Yusril Izza Mahendra menambahkan bahwa dimana-mana terjadi intimidasi terhadap pegawai negeri dan pegawai BUMN yang menjadi anggota dan simpatisan partai, bahkan terjadi tindakan mutasi dan pemecatan pegawai⁴⁷.

Demikian rekayasa-rekayasa buruk yang dilakukan pemerintah sebelum dan saat pelaksanaan Pemilu 1971 yang menjadikan cacat politik dan cacat moral dan dicatat dalam sejarah perpolitikan di Indonesia dengan tinta merah sehingga secara moral pun kemenangan Golkar juga menjadi cacat moral. Menurut Ichlasul Amal pemerintah terlalu jauh mengintervensi kehidupan partai politik dengan ungkapan :

Di sini jelas intervensi pemerintah yang terlalu jauh mencampuri urusan intern kehidupan partai politik sehingga bertentangan dengan maksud didirikannya partai politik yaitu untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, membarikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*) dan damai.⁴⁸

Pemilihan umum pertama orde baru berhasil dilaksanakan pada tahun 1971. Menurut Priyatmoko Pemilu 1971 bukanlah untuk memantapkan *civil society*, tetapi dimaksudkan untuk memenangkan Golkar sebagai *single majority* untuk mengamankan kebijakan Pemerintah. Berikut ungkapannya :

Penyelenggaraan Pemilu 1971 ini tampaknya sama sekali bukan dimaksudkan sebagai sarana pembentukan kekuasaan sipil, tetapi dimaksudkan untuk mewujudkan dan memantapkan stabilitas nasional, untuk membentuk kekuatan politik mayoritas dominan di parlemen yang berfungsi sebagai pengaman kebijaksanaan pemerintah (Golkar), untuk mengeliminasi kekuatan politik (partai politik dan/atau pemimpinnya) yang tidak mendukung pembangunan (pemerintah) dan untuk melakukan reorientasi pemikiran demokrasi politik berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (pendidikan politik)⁴⁹.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 263.

⁴⁷ Yusril Izza Mahendra, *Op.Cit.*, Hal. 192.

⁴⁸ Ichlasul Amal (ed), *Op. Cit.*, Hal.xv.

⁴⁹ Priyatmoko dalam Bambang Sungkono, *Op.Cit.*, hal.xi-xii.

Demikian, dalam Pemilu 1971 Golkar berhasil tampil sebagai pemenang mayoritas mutlak dengan meraih suara 62,8% sehingga dominasi pemerintah atas semua spektrum dan proses politik di Indonesia. Dan sejak itu pula, langgam otoriter pemerintah Orde Baru semakin menegaskan dirinya⁵⁰. Bagir Manan berpendapat bahwa kurun waktu pemerintahan 1959 hingga 1998 adalah pemerintahan otoriter. Berikut tulisannya :

Pemerintahan Indonesia, pada kurun waktu 1959-1966 dan 1966-1998 telah menyimpangi prinsip-prinsip pemerintahan republik, suatu prinsip bentuk pemerintahan dari dan untuk kepentingan umum, prinsip kedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum, negara berpaham konstitusi dan lain sebagainya sehingga melahirkan suatu pemerintahan kediktatoran yang menggantikan prinsip dan cara-cara menuju terwujudnya suatu pemerintahan yang demokratis⁵¹.

Setelah memenangkan pemilu dengan suara mutlak, Golkar sebagai partai penguasa pemerintahan orde baru melanjutkan rekayasa dari atasnya, sesuai dengan skenario awal PNI dan partai Islam harus dikerdilkan, dengan memaksakan konsep penyederhanaan partai yaitu partai-partai Nasionalis dikelompokkan dalam Partai Demokrasi Indonesia dan partai Islam dikelompokkan kedalam Partai Persatuan Pembangunan yang dikukuhkan melalui Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara sebagaimana termaktub dalam Bab IV huruf D sub c tentang Politik angka 5 :

5. Dalam rangka mempercepat proses *pembaharuan dan penyederhanaan organisasi kekuatan-kekuatan sosial-politik*, baik partai politik maupun golongan karya dewasa ini telah memperlihatkan orientasinya kepada perkembangan masyarakat yang diwujudkan melalui penyusunan dan pelaksanaan program-program pembangunan di seluruh bidang kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan Rakyat.

Oleh karena itu dalam rangka membina *kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan*, maka struktur, jumlah maupun sikap mental dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik tersebut, telah dapat mengelompokkan diri menjadi *dua Partai Politik dan satu Golongan Karya*.

⁵⁰ *Op. Cit.*, hal. 222-223.

⁵¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.21-22.

Dengan terdapatnya tiga pengelompokan tersebut yang merupakan wadah penampung dari seluruh aspirasi masyarakat, maka *pada pemilihan Umum yang akan datang hanya akan ada tiga Tanda Gambar.*

Politik hukum itu kemudian dilaksanakan lebih lanjut dengan UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) pasal 1 ayat (1) :

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Partai Politik dan Golongan Karya adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan hasil pembaharuan dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu :

- a. dua Partai Politik yang pada saat berlakunya Undang-undang ini bernama :
 1. Partai Persatuan Pembangunan ;
 2. Partai Demokrasi Indonesia ;
- b. satu Golongan Karya yang pada saat berlakunya Undang-undang ini bernama Golongan Karya.

Pembatasan jumlah Partai Politik di atas didasarkan pada asumsi dasar bahwa multi partai merusak persatuan dan kesatuan bangsa serta mengganggu stabilitas nasional⁵². Hal itu tertuang dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara huruf B angka 15 c Bidang Politik :

Dalam bidang politik dalam negeri dimantapkan kesadaran kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bagi Warga Negara, sehingga dapat terjamin kelancaran usaha mencapai tujuan nasional.

Dalam rangka mencapai sasaran itu termasuk didalamnya usaha-usaha untuk menciptakan, mengkonsolidasikan dan memanfaatkan kondisi-kondisi serta situasi untuk memungkinkan terlaksananya *proses-proses pembaharuan kehidupan politik*, sehingga dapat diciptakan keadaan dengan *sistem politik* yang benar-benar *demokratis, stabil, dinamis, efektif dan efisien yang dapat memperkuat kehidupan konstitusional.*

Politik hukum itu kemudian dijadikan konsideran huruf b UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Parpol dan Golkar Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) :

Bahwa dengan adanya tiga organisasi kekuatan sosial politik tersebut, diharapkan agar Partai-partai Politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin

⁵² Bandingkan dengan Yusril Ihza Mahendra, *Op. Cit.*, hal. 192

terpeliharanya persatuan dan kesatuan Bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan ;

Sebagai akibat lebih lanjut penyederhanaan partai itu adalah hanya memindahkan konflik dari antar partai ke intern partai⁵³, sehingga partai-partai yang berfusi, dengan campur tangan pemerintah melalui budaya “sowan”, “mohon petunjuk”, “instruksi”, dan “konsensus nasional” anggota partai ricuh terus sehingga tidak sempat melaksanakan program membesarkan partai dengan baik. Sebagai konsekwensi logisnya adalah Golkar dari pemilu ke pemilu (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) tampil sebagai pemenang partai *single majority* hingga 21 Mei 1998 orde baru dilengserkan secara paksa oleh massa dan tamatlah riwayat orde baru. Oleh karena itu, telah sesuai dengan rencana orde baru, untuk meniadakan lembaga pembubaran partai, karena jika lembaga itu diadakan lagi maka akan merusak tatanan-terekayasa yang telah dibangun susah payah oleh orde baru.

Demikianlah pola lain pembubaran partai politik semasa pemerintahan orde baru dengan “memaksakan” partai-partai politik untuk berfusi sehingga sepuluh partai politik peserta pemilu 1971 pada pemilu 1977 menjadi hanya tiga partai peserta pemilu yaitu Golkar sebagai partai lama, sedangkan PDI dan PPP sebagai partai baru hasil fusi partai-partai politik.

Berbeda dengan UU Nomor 7 Pnps Tahun 1959 dan UU Nomor 13 Prps Tahun 1960, serta UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985, UU Nomor 2 Tahun 1999 menetapkan lembaga yang diberi kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik adalah Mahkamah Agung. UU ini telah menetapkan politik hukum baru yang lebih demokratis pada partai politik yaitu meletakkan landasan hukum yang lebih

⁵³ Mustofa (ed), *Op. Cit.*, hal.11.

baik bagi tumbuhnya kehidupan partai politik yang dapat lebih menjamin peran serta rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, setelah selama 24 tahun oleh Pemerintah orde baru peran strategis partai politik sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dikerdilkan oleh supremasi eksekutif.

Konsideran itu selengkapnya sebagai berikut :

- a. bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran sebagaimana diakui dan dijamin dalam Undang Undang Dasar 1945 adalah bagian dari hak asasi manusia ;
- b. bahwa usaha untuk menumbuhkan dan memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran, merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan atas hukum ;
- c. bahwa partai politik merupakan sarana yang sangat penting arti, fungsi dan perannya sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. bahwa Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sudah tidak dapat menampung aspirasi politik yang berkembang sehingga kehidupan demokrasi di Indonesia tidak dapat berlangsung dengan baik ;
- e. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan untuk memberi landasan hukum yang lebih baik bagi tumbuhnya kehidupan partai politik yang dapat lebih menjamin peran serta rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 dipandang perlu mengganti Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan sebuah Undang Undang Partai Politik yang baru.

Semangat baru yang lebih demokratis itu antara lain diwujudkan dalam pengaturan normatifnya, yaitu dengan menggeser kewenangan pengawasan terhadap partai politik dari lembaga eksekutif (Presiden) ke lembaga yudisiil (MA).

Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 dan khususnya UU Nomor 14 Tahun 1985 mempunyai fungsi tidak hanya melaksanakan fungsi peradilan saja tetapi berbagai fungsi, yaitu : (a) fungsi peradilan (*justitieele functie*) ; (b) fungsi mengatur (*regelende functie*) ; (c) fungsi penasihat (*adviserende functie*) ; (d) fungsi pengawasan (*toezienende functie*) ; dan (e) fungsi administratif (*administratieve functie*)⁵⁴. Pada UU Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959) dan UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) serta UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) dengan formulasi kata "...setelah mendengar (pertimbangan) Mahkamah Agung..." jelas Mahkamah Agung hanya mempunyai kewenangan sebatas menjalankan fungsi penasihat (*adviserende functie*). Namun, dilihat dari rumusan pasal 17 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 1999 (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999) :

"Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah **memalui proses peradilan**"

jelas Mahkamah Agung menjalankan fungsi peradilan (*justitieele functie*).

Fungsi peradilan (*justitieele functie*) Mahkamah Agung adalah :

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal.58-59.

- a. dalam tingkat pertama dan terakhir, mengenai :
 - perselisihan yurisdiksi (kekuasaan mengadili) antara badan peradilan dalam lingkungan yang berbeda ;
 - perselisihan yurisdiksi antara badan-badan peradilan sederajat yang termasuk wewenang Pengadilan Tinggi yang berlainan ;
 - semua sengketa mengenai wewenang mengadili antara pengadilan yang tidak termasuk butir-butir di atas ; (pasal 33 UU No. 14/1985) ;
- b. dalam tingkat kasasi :
 - perkara-perkara yang dimohonkan kasasi dalam semua lingkungan peradilan (pasal 10 ayat (3) dan pasal 20 UU No. 14 tahun 1970, pasal 29-30 UU No. 14 tahun 1985)
 - melakukan pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dengan jalan kasasi (pasal 26 UU No. 14 tahun 1970, pasal 11 Tap. MPR No. III/MPR/78, pasal 31 UU No. 14 tahun 1985).
- c. melakukan peninjauan kembali perkara-perkara yang dimohonkan peninjauan kembali (pasal 21 UU No. 14 tahun 1970, pasal 34 UU No. 14 tahun 1985).
- d. Memberikan putusan dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang RI (pasal 33 ayat (2) UU No. 14 tahun 1985).⁵⁵

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi peradilan sebagaimana diatur pasal 17 ayat (3) di atas adalah fungsi yang tidak termasuk dalam fungsi di atas. Lebih jauh, jika dikaitkan dengan penjelasan ayat (3) yang menentukan :

“Sebelum proses peradilan sebagaimana dimaksud ayat (3) ini. Mahkamah Agung Republik Indonesia memberikan peringatan secara tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam waktu 3 (tiga) bulan”

Dapatkah Mahkamah Agung secara aktif langsung mengadili partai politik tanpa adanya pihak ketiga sebagai penggugat, sebagaimana dilakukan lembaga Presiden semasa orde lama ?

Menurut UU Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI 1970 No. 74) pasal 10 ayat (1) menetapkan :

- “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan :
- a. Peradilan Umum ;
 - b. Peradilan Agama ;
 - c. Peradilan Militer ;
 - d. Peradilan tata Usaha Negara.

⁵⁵ *Ibid.*, hal.59.

Penjelasan pasal 10 UU Nomor 14 tahun 1970 menyatakan :

“(1) Undang-undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi Badan-badan Peradilan tingkat pertama dan tingkat banding.

Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedangkan **Peradilan Umum** adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai **perkara perdata**, maupun **perkara pidana**.

Perbedaan dalam empat lingkungan peradilan ini tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (*differentiasi/spesialisasi*) dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan berupa Pengadilan Lalu Lintas, Pengadilan Anak, Pengadilan Ekonomi, dan sebagainya dengan Undang-undang.

Dari ketentuan di atas dapat disimpulkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai **perkara perdata**, maupun **perkara pidana**. Hukum perdata dalam arti yang luas meliputi semua hukum “privat” yaitu segala hukum pokok yang mengatur kepentingan-kepentingan perseorangan.⁵⁶ Hukum perdata di Indonesia beraneka, yaitu hukum adat, B.W., dan Wvk.⁵⁷ B.W. terdiri dari buku pertama tentang Orang, buku kedua tentang Barang, buku ketiga tentang Perikatan, buku keempat tentang Bukti dan Daluarsa. Sedangkan Wvk terdiri dari buku pertama tentang Dagang Pada Umumnya, buku kedua tentang Hak-hak dan Kewajiban Yang Timbul Dari Pelayaran dan beberapa ketentuan Kepailitan. Hukum pidana, menurut Simons adalah semua perintah-perintah dan larangan-larangan yang diadakan oleh Negara dan yang diancam dengan suatu pidana (*nestapa*) bagi siapa yang tidak mentaatinya.⁵⁸ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kompetensi absolut Peradilan Umum adalah perkara perdata tentang Orang, Benda, Perikatan dan Bukti dan Daluwarsa, dan perkara pidana yang

⁵⁶ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Intermas, Cct. 13, Jakarta, 1978, hal. 9-10.

⁵⁷ *Ibid.*, hal.13-14.

⁵⁸ Soeharto, *Hukum Pidana Materiil*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hal.4.

diancam dengan sanksi nestapa (fisik) berupa pidana mati, penjara, kurungan, denda, pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.⁵⁹

Kompetensi Peradilan Agama adalah perkara perdata meliputi perkawinan, kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam, wakaf serta shodaqah.⁶⁰

Kompetensi absolut Peradilan Militer adalah :

- (1) mengadili tindak pidana yang dilakukan prajurit, dipersamakan prajurit berdasarkan UU, anggota golongan, jawatan, badan yang dipersamakan/dianggap sebagai prajurit, tidak termasuk di atas berdasarkan keputusan Panglima ABRI dengan persetujuan Menteri Kehakiman, diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer ;
- (2) memeriksa, memutus, menyelesaikan sengketa tata usaha negara angkatan bersenjata tingkat pertama di Pengadilan Militer Tinggi, tingkat banding di Pengadilan Militer Utama ;
- (3) menggabungkan perkara ganti rugi dalam perkara pidana yang diputuskan dalam satu putusan atas permintaan yang dirugikan sebagai akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang didakwakan.⁶¹

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa atas penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁶²

Jika dibandingkan antara fungsi peradilan Mahkamah Agung RI sebagaimana dirumuskan pasal 17 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 1999, persyaratan-persyaratan

⁵⁹ Vide pasal 10 KUHP.

⁶⁰ M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1990, hal.136.

⁶¹ German Hocdarto, *Bimbingan Teknis Bidang Pembinaan dan Pengawasan Pada MA RI Dalam Rangka Pengenalan UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer*, Makalah, disampaikan di Bogor, 18-20 Oktober 1998, hal.1-2.

⁶² Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, 1997, hal.318-319.

pembekuan dan pembubaran partai politik sebagaimana diskemakan di atas, serta diktum putusan yang menghentikan sementara kepengurusan dan/atau kegiatan partai politik dan membubarkan partai politik dengan kompetensi absolut empat lingkungan peradilan di atas, maka kewenangan yudisiil Mahkamah Agung itu tidak termasuk dalam salah satu kompetensi absolut peradilan-peradilan di atas.

Pemberian semangat baru yang lebih demokratis itu dengan antara lain diwujudkan dengan menggeser kewenangan pengawasan terhadap partai politik dari lembaga eksekutif (Presiden) ke lembaga yudisiil (MA) menimbulkan masalah yang rumit, karena pemberian kewenangan kepada Mahkamah Agung itu tidak terantisipasi dalam UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan tidak termasuk dalam salah satu kompetensi absolut empat lingkungan peradilan sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Sebagaimana diketahui bahwa untuk menjalankan pengawasan terhadap Partai Politik, Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pengawasan Partai Politik Oleh Mahkamah Agung. Dalam Peraturan Mahkamah Agung itu diatur bahwa proses peradilan dilakukan dengan hakim majelis yaitu 5 orang Hakim Agung dibantu Panitera Mahkamah Agung (pasal 13). Pembelaan diri oleh Partai Politik diberikan sebelum proses peradilan (pasal 11). Putusan diambil setelah pelapor dan Pengurus Pusat Partai Politik dipanggil untuk didengar keterangannya (pasal 15) dalam bentuk putusan (pasal 16) yang diambil dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah sidang pertama [pasal 16 ayat (2)] dan putusan itu

mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diajukan permohonan peninjauan kembali [pasal 16 ayat (5)]. Ketentuan yang terakhir ini adalah tidak lazim dan tidak adil. Belum pernah terdapat proses peradilan tanpa diberikan hak untuk mengajukan upaya hukum bagi terdakwa. Masih banyak lagi persoalan komplikasi hukum akibat peraturan perundang-undangan menyangkut partai politik dilakukan secara tambal sulam dengan penggunaan prinsip-prinsip hukum yang kacau. Dimana letak posisi Peraturan Mahkamah Agung RI dalam perundang-undangan di Indonesia ? Dapatkah Peraturan Mahkamah Agung RI menerobos dan menggantikan kedudukan peraturan-perundangan Peraturan Pemerintah ? Menyangkut permasalahan ini, menarik menyimak sejenak pernyataan Satya Arinanto berikut :

“Dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 ini, Mahkamah Agung memiliki kedudukan dan peranan sebagai semacam *constitutional court* (Pengadilan/Mahkamah Konstitusi), yang dalam Basic Law atau Konstitusi Jerman disebut *Federal constitutional court*. Kedudukan dan peranan semacam itu antara lain tercantum dalam pasal 17 dan 18 UU Nomor 2 Tahun 1999”.⁶³

Mengingat Mahkamah Konstitusi ini terdapat di negara Jerman, penulis kutipkan ketentuan-ketentuan *Basic Law* Negara Jerman pasal 93 yang mengatur tentang kompetensi Mahkamah Konstitusi :

(1) *The Federal Constitutional Court shall decide :*

1. *On the interpretation of this Basic Law in the event of disputes concerning the extent of the rights and duties of a highest federal organ or of the parties concerned who have been vested with rights of their own by this Basic Law or by rules of procedure of a highest federal organ ;*
2. *In case of differences of opinion or doubts on the formal and material compatibility Federal law and Land law with this Basic Law, or on the compatibility of Land law with other Federal Law, at the request of the Federal Government, of land government, or of one third of the Bundestag members ;*
3. *In case of differences of opinion on the rights and duties of the Leander and the exercise of federal supervision ;*

⁶³ Satya Arinanto, *Ditunggu, Peran MA sebagai "Constitutional Court"*, Harian Kompas, 2 Juni 1999.

4. *On other disputes involving public law, between the Federation and the Leander, between different Leander or within a Land, unless recourse to another court exists ;*
 - 4 a) *On complaints of unconstitutionality, which may be entered by any person who claims that one of his basic rights or one of his rights under paragraph (4) of Article 20, under Article 33, 38, 101, 103, or 104 have been violated by public authority ;*
 - 4 b) *On complaints of unconstitutionality, entered by communes or associations of communes on the ground that their right to self-government under Article 28 has been violated by a law other than a Land law open to complaint to respective Land constitutional court ;*
 5. *In the other cases provided for in this Basic Law.*
- (2) *The Federal Constitutional Court shall also act in such other cases as are assigned to it by federal legislation.*⁶⁴

Menurut Satya bahwa ide mengenai Mahkamah Konstitusi ini juga pernah muncul dalam diskursus di Indonesia beberapa waktu silam. Istilah-istilah yang berkaitan tentang hal ini antara lain Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Tata Negara, Pengadilan Konstitusi, dan sebagainya. Bagaimana kemungkinan Indonesia mencontoh model *The Constitutional Court* Jerman ? Apa saja yang harus ditempuh menuju terbentuknya Mahkamah Konstitusi Indonesia ?

2. Rumusan Masalah

Adapun pokok masalah yang diangkat di dalam penelitian ini berpusat pada permasalahan : “Karakteristik Yuridis Kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Membekukan Dan Membubarkan Partai Politik Menurut UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik”.

⁶⁴ Yong Zhang (ed), *Comparative Studies On The Judicial Review System In East And Southeast Asia*, International Institute For Asian Studies, Kluwer law International, Volume 1, The Hague, Netherlands. 1997, hal.305.

Dengan bertitik tolak dari apa yang telah diuraikan dalam Latar Belakang Masalah di atas, maka dalam penelitian ini akan dicoba untuk dijawab permasalahan-permasalahan :

Termasuk dalam proses administrasi atautkah proses peradilan kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam membekukan dan membubarkan partai politik menurut UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik ? Jika termasuk dalam proses peradilan atau proses administrasi, upaya hukum apa yang dapat dilakukan partai politik atas putusan Mahkamag Agung tersebut ? Bagaimana Mahkamah Agung menggunakan kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik itu ? Bagaimana kemungkinan Mahkamah Agung diberi kewenangan sebagai Mahkamah Konstitusi di Indonesia ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

3.1. Tujuan Umum

Penelitian ini dimaksudkan untuk menyumbangkan pemikiran konseptual tentang bagaimana seharusnya mekanisme pembekuan dan pembubaran partai politik dan pemikiran konseptual tentang prinsip-prinsip apa yang harus dijadikan dasar dalam pembekuan dan pembubaran partai politik sehingga penjabaran dan penerapan asas-asas negara hukum dapat berjalan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum tata negara khususnya hukum administrasi negara.

3.2. Tujuan Khusus

- a. Menganalisis ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk membekukan dan membubarkan partai politik ;
- b. Diharapkan mampu mengungkapkan secara teoritik kelemahan-kelemahan konseptual menyangkut syarat-syarat materiil dan prosesuil pembekuan dan pembubaran partai politik serta bagaimana konsep-konsep perbaikannya, yang nantinya diharapkan dapat menyumbangkan konsepsi pemikiran teoritis dalam upaya pengembangan ilmu hukum administrasi ;
- c. Dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan akademis dalam menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana. Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Airlangga.

4. Metode Penelitian

Sesuai dengan tujuannya, penelitian “Karakteristik Yuridis Kewenangan Mahkamah Agung RI Dalam Membekukan dan Membubarkan Partai Politik” termasuk dalam penelitian normatif, dengan cara : (1) melakukan pengkajian-pengkajian dokumen-dokumen terkait dengan pembekuan dan pembubaran partai politik, baik berupa kebijaksanaan-kebijaksanaan Pemerintah yang berwujud Keputusan Menteri, Keputusan Presiden, hingga UU dan Tap MPR dengan menggunakan pisau analisa asas-asas hukum administrasi ; (2) Analisa hukum dilakukan dengan mempergunakan interpretasi hukum yang sesuai dengan jenis penelitian hukum normatif, dalam hal ini adalah interpretasi

otentik disamping interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan *wets en rechtshistorische* interpretasi⁶⁵. Guna mempertajam analisa dan pengambilan kesimpulan digunakan juga analisa kasus dan studi perbandingan hukum.

Secara umum bahan hukum bagi penelitian hukum terdiri atas :

- a. Bahan hukum Primer (*authoritative records*) seperti UUD 45, Tap. MPR, undang-undang, putusan pengadilan, keputusan tata usaha negara, dan lain-lain.
- b. Bahan hukum Sekunder (*non authoritative records*) misalnya hasil penelitian dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*), dan lain-lain.

Dalam penelitian ini bahan hukum yang dipergunakan antara lain UUD 1945, Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966, Tap MPRS Nomor XI/MPRS/1966, UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Nomor 77 Tahun 1986 dan TLNRI Nomor 3344 Tahun 1986), UU Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (LNRI Nomor 149 Tahun 1959 dan TLNRI Nomor 1916 Tahun 1959), UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) serta UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985) UU Nomor 2 Tahun

⁶⁵ Philipus MK. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, Majalah Hukum Unair, Nomor 6 Tahun IX/November, Desember, Surabaya, 1994, Hal.6. Dinyatakan bahwa metode interpretasi hukum meliputi : (1) interpretasi gramatikal : mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum ; (2) interpretasi sistematis : dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum ; (3) *wets-en rechtshistorische interpretatie* : menelusuri maksud pembentukan UU adalah suatu "*wetshistorische interpretatie*". Dalam hal usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut "*historische interpretatie*" ; (4) interpretasi perbandingan hukum : mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum ; (5) interpretasi antisipasi : menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku ; (6) interpretasi teleologis : setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis.

1999 (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999), UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum, Keputusan Presiden RI Nomor 200 Tahun 1960, Keputusan Presiden RI Nomor 201 Tahun 1960, Keputusan Presiden RI Nomor 128 Tahun 1961, Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Komando Operasi Tertinggi Nomor 291/KOTI/1965, Keputusan Presiden Nomor 223 Tahun 1966, Keputusan Presiden RI Nomor 128 Tahun 1961, UU Nomor 15 dan 16 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Keputusan Presiden RI Nomor 70 Tahun 1968, Permendagri Nomor 12 Tahun 1969, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Bahan hukum sekunder (*non authoritative records*) yang dipergunakan adalah literatur-literatur dalam bidang hukum tata negara, hukum administrasi yang menyangkut masalah-masalah : Tindak Pemerintahan, Keputusan Tata Usaha Negara, Syarat-syarat sahnya suatu keputusan, jenis-jenis keputusan tata usaha negara, peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan menggunakan kartu (*card system*).⁶⁶ Dalam pengumpulan bahan hukum tersebut, kartu-kartu disusun berdasarkan pada topik bukan berdasarkan pada nama pengarang, hal ini dilakukan agar lebih mudah dalam menguraikan, menganalisa, dan membuat kesimpulan dari konsep-konsep yang ada, karena setiap kartu hanya memuat satu konsep tentang masalah tertentu dari berbagai pendapat para ahli sehingga dengan cepat dapat terlihat hakikat konsep yang dibahas.

⁶⁶ Winarno Suraklmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar metode & Teknik*, Tarsito, Bandung, hal.257. Menurutnya kartu-kartu tersebut dibagi menjadi atas tiga macam kartu, yaitu : 1). Kartu ikhtisar, 2). Kartu kutipan, 3). Kartu analisis/ulasan. Kartu ikhtisar memuat nama pengarang, judul buku, tahun penerbitan, nama penerbit, dan halaman pokok masalah yang dikutip dan disusul dengan kartu analisis/ulasan yang memuat ulasan yang bersifat menambah atau menjelaskan dengan cara mengkritik, menarik kesimpulan, saran maupun komentar.

Hal ini akan lebih mudah dalam penguraian dan penyimpulan terhadap konsep hukum yang dibahas.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan disistimatisir kemudian dilakukan analisis terhadapnya. Analisis dilakukan dalam rangka untuk memecahkan permasalahan yang ada agar sampai pada suatu diskripsi yang jelas mengenai issue hukum “Karakteristik Yuridis Kewenangan Mahkamah Agung RI Dalam Membekukan dan Membubarkan Partai Politik”.

5. Pertanggungjawaban Sistematika

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab, yang terdiri dari bab pendahuluan sebagai bab satu, bab isi yang terdiri dari bab dua, tiga, dan empat, serta bab penutup sebagai bab lima. Dalam garis besarnya bab-bab itu tersusun sebagai berikut :

Bab satu, sebagai bab pendahuluan menguraikan tentang latar belakang masalah ; rumusan masalah yang merupakan tema sentral penelitian ; tujuan penelitian yang terdiri atas tujuan umum dan khusus ; dan manfaat penelitian. Bab ini merupakan pedoman bagi penyusunan bab-bab selanjutnya.

Bab isi yaitu bab dua, bab tiga dan bab empat disusun berdasarkan masalah yang telah dirumuskan sebagai pangkal penelitian. Bab dua membahas Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Agung RI Sebagai Pelaksanaan Fungsi Administrasi. Bab tiga membahas Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Agung RI Sebagai Pelaksanaan Fungsi Peradilan. Bab empat membahas Mahkamah Agung Sebagai Pelaksana Fungsi Seperti Mahkamah Konstitusi. Masing-

masing bab mempunyai landasan pijak yang berbeda. Bab dua menitik beratkan pada analisis kewenangan Mahkamah Agung RI dalam membekukan dan membubarkan partai politik yang diberikan oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 berdasarkan kaidah-kaidah hukum administrasi. Sekaligus disini diajukan jalan keluar penyelesaiannya, jika memang UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik tidak cukup memadai mengatur fungsi administratif Mahkamah Agung RI. Bab tiga menitik beratkan pada analisis mengenai kewenangan Mahkamah Agung RI dalam membekukan dan membubarkan partai politik sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman, UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Hukum Acara Perdata, Pidana dan Tata Usaha Negara, dan lain-lain peraturan yang terkait. Sekaligus disini diajukan jalan keluar penyelesaiannya, jika memang UU yang ada tersebut di atas tidak cukup memadai mengatur fungsi yudisiil Mahkamah Agung RI dalam menjalankan kewenangannya sebagaimana diberikan oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Dalam bab ini juga akan dikaji Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pengawasan Partai Politik Oleh Mahkamah Agung. Dalam melakukan pembahasan bab empat dipelajari dan dianalisis konsep *The Constitutional Court* negara Jerman yang dicantumkan dalam *Basic Law* Jerman untuk kemudian dicoba ditarik kesimpulan hal-hal mana yang kiranya dapat diterapkan di Indonesia. Dalam mengambil jalan keluar penyelesaian atas kurang memadainya ketentuan-ketentuan yang ada sebagaimana terbahas dalam bab dua dan tiga, disini diupayakan dihindari perlakuan-perlakuan sewenang-wenang dengan berkaca pada sejarah pembekuan dan pembubaran partai politik sebagaimana telah terjadi pada periode pertama dan periode kedua.

Berdasarkan uraian-uraian dalam bab dua, bab tiga, dan bab empat jawaban atas permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian ini akan ditarik suatu kesimpulan dalam bab lima sebagai bab terakhir, sehingga kesimpulannyapun terkategori menjadi tiga sesuai permasalahan sentral yang diangkat dalam tesis ini.

BAB II

PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK OLEH MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI FUNGSI ADMINISTRASI

1. Pengertian Fungsi Administrasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, fungsi mempunyai pengertian jabatan (pekerjaan) yang dilakukan¹, sedangkan Administrasi mempunyai pengertian kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.²

Menurut Van Wijk/Konijnenbelt, *administratief recht*, *bestuursrecht* semuanya bersangkut paut dengan "*administrare*", dengan "*bestuuren*".³ Selanjutnya menurut *Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht* : "*administratief recht*" atau "*bestuursrecht*" meliputi peraturan yang bersangkut paut dengan pemerintah. Namun, demikian tidak semua peraturan yang menyangkut pemerintahan termasuk lapangan hukum administrasi.⁴ Lebih lanjut menurut Belinfante, bahwa "*administratief recht*" berisi peraturan-peraturan yang berhubungan dengan administrasi. Administrasi sama artinya dengan "*bestuur*". Dengan demikian "*administratief recht*" disebut juga "*bestuursrecht*". "*bestuur*" dapat pula diartikan sebagai fungsi pemerintahan, yaitu fungsi penguasa yang tidak termasuk pembentuk undang-undang dan peradilan.⁵

Dengan menyandarkan kepada pendapat para ahli tersebut di atas, dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Fungsi Administrasi adalah fungsi

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Cetakan Keempat, 1995.

² *Ibid.*

³ Philipus M. Hadjon (et. Al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cet. V, Yogyakarta, 1997, hal. 3.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ *Ibid.*, hal 3-4.

pemerintahan, yaitu fungsi penguasa yang tidak termasuk pembentuk undang-undang dan peradilan. Mengingat secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan : keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata⁶, maka fungsi administrasi disini adalah suatu pekerjaan (jabatan) untuk mengambil tindakan-tindakan pemerintahan berupa pengambilan keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata.

Pada pembahasan tesis ini, penulis hanya menitik beratkan pada tindakan-tindakan pemerintahan berupa pengambilan keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, mengingat dalam melaksanakan pengawasan terhadap partai politik, khususnya melalui pengambilan keputusan pembekuan dan pembubaran partai politik, Mahkamah Agung tidak memungkinkan melakukan tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata.

2. Karakteristik Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik

2.1. Fungsi Administrasi Mahkamah Agung

2.1.1. UU Nomor 2 tahun 1999

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab 1, secara historis dapat disimpulkan bahwa kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik semula berada pada lembaga Presiden dengan terlebih dahulu mendengar pertimbangan Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 (LNRI Nomor 79 Tahun 1960 dan TLNRI Nomor 2016 Tahun 1960) maupun pada periode kedua dengan UU Nomor 3 Tahun 1975

⁶ *Ibid.*, hal. 8.

tentang Partai Politik dan Golongan Karya (LNRI Nomor 32 Tahun 1975 dan TLNRI Nomor 3062 Tahun 1975) jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 (LNRI Nomor 12 Tahun 1985 dan TLNRI Nomor 3285 Tahun 1985), untuk kemudian kewenangan itu dialihkan kepada Mahkamah Agung dengan UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI Nomor 22 Tahun 1999 dan TLNRI Nomor 3807 Tahun 1999). Pada prinsipnya kewenangan mengawasi partai politik, termasuk di dalamnya kewenangan membekukan dan/atau membubarkan partai politik sebagaimana diatur dalam ketiga perundangan di atas tidaklah jauh berbeda. Dengan demikian, semestinya kewenangan-kewenangan yang dimiliki Presiden yang berkaitan dengan proses-proses administratif pengawasan terhadap partai politik sebagaimana ditetapkan oleh UU beralih juga dimiliki oleh Mahkamah Agung, atau dengan perkataan lain, dalam hal melakukan pengawasan terhadap partai politik Mahkamah Agung juga diperbolehkan melakukan tindak pemerintahan, sepanjang tidak ditentukan lain oleh UU yang mengatur tentang Mahkamah Agung. Ini berarti, dalam melaksanakan tugasnya mengawasi partai politik, Mahkamah Agung dapat juga mengeluarkan produk hukum yang disebut "*acte administratif*" atau "*beschikking*". Mengenai hal itu, akan ditelusuri terlebih dahulu pada pendapat orang yang ahli di bidang hukum administrasi, kemudian dicoba menelusurinya melalui UU yang mengatur tentang hukum administrasi yang telah ada sebagai berikut.

Philipus M. Hadjon dengan menyandarkan analisisnya pada UU Nomor 14 tahun 1970 dan khususnya UU Nomor 14 tahun 1985 berpendapat :

"Mahkamah Agung Republik Indonesia tidak hanya melaksanakan fungsi peradilan saja tetapi berbagai fungsi, yaitu :

- a. fungsi peradilan (*justitieele functie*) ;
- b. fungsi mengatur (*regelende functie*) ;
- c. fungsi penasihat (*adviserende functie*) ;
- d. fungsi pengawasan (*toezienende functie*) ;

e. fungsi administrasi (*administratieve functie*).⁷

Pada fungsi administratif, Philipus M. Hadjon, mengetengahkan :

“Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 14 tahun 1970 menentukan bahwa Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri.

Penjelasan Umum butir 6 UU Nomor 14 tahun 1970 menentukan bahwa adanya kerja sama antara Mahkamah Agung dan Pemerintah dalam hal kepangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat dan tindakan hukum terhadap hakim-hakim pengadilan umum”.⁸

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pendapat Philipus M. Hadjon di atas adalah bahwa sebelum diundangkannya UU Nomor 2 tahun 1999, Mahkamah Agung RI telah melakukan tindakan pemerintahan berupa tindakan menyangkut kepangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat dan tindakan hukum terhadap hakim-hakim pengadilan umum.

Jika disimak UU Nomor 2 tahun 1999 tidak mengatur secara tegas bentuk-bentuk putusan yang dapat diambil oleh Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik selain melalui proses peradilan. Ini berarti UU ini hanya mengatur secara tegas bentuk putusan berupa keputusan pengadilan atau *vonnis* (putusan atas suatu perselisihan/sengketa hukum). Hal itu dapat dengan jelas ditemukan dalam Pasal 17 ayat (3) yaitu :

- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah **melalui proses peradilan**.

Sedangkan Pasal 17 ayat (2) menyebutkan :

“Dengan kewenangan yang ada padanya, MA RI dapat *membekukan* atau *membubarkan* suatu partai Politik jika nyata-nyata melanggar pasal 2, pasal 3, pasal 5, pasal 9, dan pasal 16 UU ini. (cetak miring oleh penulis)

⁷ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum Dan kenegaraan*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal.59.

⁸*Ibid.*, hal.60-61.

Jika pembekuan dan pembubaran partai politik harus melalui proses peradilan maka tentu terdapat para pihak yang bersengketa serta bagaimana hukum acaranya, sehingga dapat dengan mudah diketahui jenis peradilannya, perdata ataukah Tata Usaha Negara. Kenyataannya UU Nomor 2 Tahun 1999 tidak menyebutkan siapa para pihak itu dan bagaimana hukum acaranya. Namun, jika melihat penjelasan Pasal 17 ayat (3) menyebutkan :

“Sebelum proses peradilan sebagaimana dimaksudkan ayat (3) ini, Mahkamah Agung Republik Indonesia memberikan peringatan secara tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam waktu 3 (tiga) bulan”

Jelas sekali bahwa UU Nomor 2 tahun 1999 tidak konsisten. Jika memang konsisten dengan Pasal 17 ayat (3), tentu penjelasan semacam itu tidak boleh terjadi, penjelasan itu justru semakin membingungkan, apakah murni putusan melalui proses peradilan atau juga melalui putusan administratif (*beschikking*). Sebab dalam proses peradilan hakim/pengadilan tidak lazim mengeluarkan peringatan seperti penjelasan Pasal 17 ayat (3) di atas. Sanksi peringatan, terlebih dilakukan tiga kali dalam tenggang waktu tertentu, adalah instrumen hukum administrasi yang sifatnya preventif yang berarti pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan atas peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan dugaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar.⁹ Putusan pengadilan melalui proses peradilan adalah bersifat represif, dilaksanakan dalam hal perbuatan melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang itu.¹⁰ Disini pengadilan bersifat pasif.

Ketidakjelasan konsep kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik semakin tidak jelas dengan Penjelasan Umum alinea terakhir yang

⁹ Siti Sundari Rangkuti, *Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum*, Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar pada fakultas Hukum Universitas Airlangga 11 Mei 1991, Surabaya, hal.8.

¹⁰ *Loc. Cit.*

menyatakan :

“... Pengawasan terhadap pelanggaran undang-undang ini dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia atas dasar *kewenangan yang ada padanya sebagai lembaga yudikatif tertinggi* dengan merujuk kepada mekanisme hukum yang telah ditetapkan”.
(cetak miring oleh penulis)

Untuk menunjukkan kerancuan konsep mengenai kewenangan Mahkamah Agung yang diatur dalam UU Nomor 2 tahun 1999, berikut ini dikutipkan lengkap penelitian yang dilakukan oleh Philipus M. Hadjon mengenai kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudicial tertinggi berdasarkan UU yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Agung RI yaitu UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung :

Fungsi Peradilan

Wewenang Mahkamah Agung dalam soal kekuasaan mengadili meliputi :

- a. dalam tingkat pertama dan terakhir, mengenai :
 - perselisihan yurisdiksi (kekuasaan mengadili) antara badan peradilan dalam lingkungan yang berbeda ;
 - perselisihan yurisdiksi antara badan-badan peradilan sedarajat yang termasuk wewenang Pengadilan Tinggi yang berlainan ;
 - semua sengketa mengenai wewenang mengadili antara Pengadilan yang tidak termasuk butir-butir di atas ; (pasal 33 UU nomor 14/1985) ;
- b. dalam tingkat kasasi :
 - perkara-perkara yang dimohon kasasi dalam semua lingkungan peradilan (pasal 10 ayat (3) dan pasal 20 UU nomor 14/1970, pasal 29-30 UU Nomor 14 tahun 1985) ;
 - melakukan pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dengan jalan kasasi (pasal 26 UU Nomor 14 tahun 1970, pasal 11 Tap MPR Nomor III/MPR/78, pasal 31 UU Nomor 14 tahun 1985) ;
- c. melakukan peninjauan kembali perkara-perkara yang dimohonkan peninjauan kembali (pasal 21 UU Nomor 14 tahun 1970, pasal 34 UU Nomor 14 tahun 1985) ; dan
- d. Memberikan putusan dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang RI (pasal 33 ayat 2 UU Nomor 14 tahun 1985).

Fungsi Mengatur

Penjelasan umum UU Nomor 14 tahun 1985 menyatakan kewenangan Mahkamah Agung membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan.

Fungsi Penasihat

Pasal 25 UU Nomor 14 tahun 1970 menentukan bahwa semua Pengadilan dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat-nasihat tentang soal-soal hukum kepada Lembaga Negara lainnya apabila diminta pasal 11 Tap MPR Nomor III/MPR/1978 menentukan :

1. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta atau tidak diminta kepada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (pasal 37 UU Nomor 14 tahun 1985) ; dan
2. Mahkamah Agung memberikan nasihat hukum kepada Presiden/Kepala Negara untuk pemberian/penolakan grasi (pasal 35 UU Nomor 14 tahun 1985).

Fungsi Pengawasan

Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas penyelenggaraan peradilan dan perbuatan hakim (pasal 10 ayat (4) UU Nomor 14 tahun 1970, pasal 32 UU Nomor 14 tahun 1985).

Juga Mahkamah Agung bersama Pemerintah melakukan pengawasan tertinggi terhadap para notaris dan pengacara (advocat) –(pasal 36 UU Nomor 14/1985).

Fungsi Administrasi

“Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 14 tahun 1970 menentukan bahwa Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri.

Penjelasan Umum butir 6 UU Nomor 14 tahun 1970 menentukan bahwa adanya kerja sama antara Mahkamah Agung dan Pemerintah dalam hal kepengkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat dan tindakan hukum terhadap hakim-hakim pengadilan umum”.¹¹

Dari uraian fungsi demi fungsi yang sejak semula dimiliki oleh Mahkamah Agung sebagaimana diuraikan di atas, khususnya pada fungsi peradilan dan fungsi administrasi di atas, jelas tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang mampu memampung mekanisme pelaksanaan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik, khususnya pembekuan dan pembubaran partai politik. Jadi, tidak jelas ketentuan yang dimaksud oleh pasal 17 ayat (3) di atas. Atau dengan kata lain, kewenangan Mahkamah Agung membekukan dan membubarkan partai politik adalah wewenang yang sama sekali baru, sehingga pelaksanaan kewenangan itu semestinya dalam UU Nomor 2 tahun 1999 diatur dengan jelas, tidak dapat menunjuk pada kewenangan yang melekat selama ini.

¹¹ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 59-60.

UU Nomor 2 tahun 1999 terlalu tergesa-gesa diundangkan sehingga kurang tegas membedakan tindakan administratif dan proses peradilan. Dari kelemahan ini, sekaligus secara interpretatif penjelasan pasal 17 ayat (3) dapat dipakai sebagai alasan bahwa UU ini tidak menutup rapat pendapat bahwa Mahkamah Agung dalam menjalankan wewenangannya melakukan pengawasan terhadap partai politik boleh melakukan perbuatan hukum administratif disamping menjatuhkan vonis melalui proses peradilan.

Dari uraian-uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan melalui interpretasi bahwa dilihat dari aspek historis adanya kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik serta memperhatikan ketentuan-ketentuan UU nomor 14 tahun 1970, UU Nomor 14 tahun 1985 dan UU Nomor 2 Tahun 1999 sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik dapat mengeluarkan produk hukum *beschikking* (KTUN) disamping produk hukum *vonnis*.

2.1.2. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1999

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1999 tentang Pengawasan Partai Politik

Oleh Mahkamah Agung dalam konsideransinya menyatakan :

- "a. bahwa pasal 17 UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang partai politik memberi wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengawasan terhadap partai politik, sedangkan Undang-undang tersebut tidak mengatur tata cara pelaksanaannya.
- b. bahwa agar Undang-undang tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, dipandang perlu mengatur tata cara bagi kelancaran pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia."

UU Nomor 14 tahun 1985 pada Penjelasan umum memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau

kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan. Pemilihan Umum dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999, sedangkan UU Nomor 2 tahun 1999 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung telah diundangkan tanggal 1 Februari 1999 dan tidak mengatur tata cara pelaksanaan kewenangan itu. Ditinjau dari sumber hukum dalam arti formal yaitu Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, semestinya UU Nomor 2 Tahun 1999 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Namun, PP dimaksud tidak kunjung datang, maka Mahkamah Agung RI, karena mendesakny waktu dan urgennya pengaturan kewenangan itu, mengambil inisiatif mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung untuk melaksanakan kewenangan itu. Karena itu, walaupun Penjelasan Umum UU Nomor 14 Tahun 1985 memperkenalkan Mahkamah Agung membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan, Peraturan Mahkamah Agung itu tidak dapat dipertahankan terus. Harus ada pengaturan berupa Peraturan Pemerintah atau bahkan UU Nomor 2 Tahun 1999 diperbaiki agar lebih sempurna mengatur pelaksanaan kewenangan pengawasan terhadap partai politik. Mengingat Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 1999 dibuat sebagai pengisi kekosongan hukum, tentu pengaturan yang demikian itu tidak akan mampu menutup kelemahan UU Nomor 2 Tahun 1999 dalam mengatur pengawasan terhadap partai politik, khususnya menyangkut pembekuan dan pembubaran partai politik sebagaimana telah diuraikan di atas.

Sebagaimana ketidak jelasan UU Nomor 2 Tahun 1999 dalam memisahkan pengertian dan pengaturan tindakan administratif dari proses peradilan, dalam Peraturan Mahkamah Agung ini pula Mahkamah Agung RI kerepotan juga memisahkannya. Pasal 1 huruf a menyatakan :

“a. Pengawasan adalah *kegiatan administratif* yang bersifat preventif dan represif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung berdasarkan wewenang yang diberikan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.” (cetak miring oleh penulis)

Sedangkan pada pasal 3 ayat (1) menyatakan :

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang yang diberikan Undang-undang dalam rangka penjatuhan sanksi terhadap partai politik yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dilakukan oleh Mahkamah Agung setelah melalui *proses peradilan*.” (cetak miring oleh penulis)

Nampak dengan jelas kontradiksi dua ketentuan di atas. Di satu sisi Mahkamah Agung berpendapat bahwa pengawasan terhadap partai politik merupakan *kegiatan administratif*. Pada sisi lain dilakukan melalui proses peradilan. Kegiatan administratif adalah fungsi pemerintahan, sedangkan proses peradilan adalah fungsi peradilan. Jadi, berbeda, tidak dapat disamakan begitu saja.

Pada pasal 1 huruf d dimasukkan unsur pengaduan oleh masyarakat berupa *pemberitahuan/laporan/permohonan* secara tertulis, sedangkan pada pasal 5, Mahkamah Agung memasukkan unsur *pengaduan dalam bentuk gugatan* masyarakat baik secara perseorangan maupun perwakilan masyarakat. Adalah tidak tepat mensejajarkan kata “pengaduan” dengan kata “gugatan”. Pengaduan¹² adalah masuk ranah yang bersifat administratif, sedangkan gugatan¹³ masuk dalam ranah peradilan.

Sekali lagi, dipaparkan disini kerancuan ketentuan antara penggunaan pengertian administratif dengan pengertian peradilan, yaitu pada Bab VI tentang Putusan Pasal 16 ayat (1) menyebutkan :

“Dalam hal Majelis menjatuhkan putusan terhadap Partai Politik yang melakukan pelanggaran, baik pelanggaran administratif maupun yang dapat dikenakan sanksi

¹² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengaduan adalah kata benda yang mempunyai pengertian : 1. Penyabungan ; 2. aduan (hal atau perkara yang diadukan) ; 3. Proses, perbuatan, cara mengadu ; 4. Ungkapan rasa tidak senang atau tidak puas akan hal-hal yang tidak begitu penting, tetapi perlu diperhatikan.

¹³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, gugatan mempunyai pengertian 1. Tuntutan ; 2. Celaan ; kritikan ; sanggahan.

pencabutan hak Partai Politik untuk ikut Pemilihan Umum, pembekuan atau pembubaran Partai politik, dituangkan dalam bentuk Putusan”

Sementara pada Pasal 17 menyatakan :

“Atas dasar putusan yang dijatuhkan oleh Majelis sebagaimana tersebut pada Pasal 16, Ketua Mahkamah Agung dalam pemberian sanksinya dituangkan pada *Surat Keputusan* dengan menyalin amar putusan Majelis”. (cetak miring oleh penulis)

Timbul pertanyaan, jika memang pengawasan terhadap partai politik selalu melalui proses peradilan, mengapa masih perlu putusan peradilan itu harus dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung ? Jika memang Mahkamah Agung konsisten berpendapat bahwa pengawasan terhadap Partai Politik harus melalui proses peradilan, tentunya bentuk putusan seharusnya cukup berupa *vonnis* yang diputuskan oleh hakim majelis yang ditunjuk Ketua Mahkamah Agung, tidak perlu lagi dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung. Sebab bentuk putusan dengan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung berkonotasi administratif yaitu KTUN.

Dari uraian di atas semakin jelaslah bahwa ketentuan tentang pengawasan terhadap Partai Politik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik harus ditafsirkan secara luas, bahwa Mahkamah Agung (dalam hal ini Ketua Mahkamah Agung) juga mempunyai kewenangan mengeluarkan bentuk keputusan berupa Keputusan Tata Usaha Negara.

2.1.3. Rancangan Perubahan UU Tentang Partai Politik¹⁴

Seolah menyadari kurang sempurnaan pengaturan UU Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, khususnya menyangkut pengaturan pelaksanaan fungsi administrasi atau

¹⁴ Rancangan Perubahan UU tentang Partai Politik ini dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tertanggal 15 Januari 2001

fungsi pemerintahan dalam rancangan ini secara tegas diatur¹⁵. Hanya saja tidak diserahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Agung, tetapi oleh sebuah Lembaga Pengawasan Partai Politik¹⁶ yang diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, serta diangkat dengan Keputusan Presiden.

Lembaga Pengawasan Partai Politik tidak melakukan pengawasan terhadap kegiatan Partai Politik yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan Umum [pasal 20 ayat (1)] tetapi bertugas sesuai dengan pasal 20 ayat (2), yaitu :

- a. melakukan pengawasan administratif terhadap partai politik ;
- b. melakukan upaya untuk menyelesaikan perselisihan antar partai politik yang tidak bersangkutan dengan pelaksanaan Pemilihan Umum ;
- c. menerima secara berkala laporan kekayaan partai politik ;
- d. meneruskan kepada badan peradilan, pelanggaran yang dilakukan oleh Partai Politik terhadap ketentuan Pasal 8, 15 dan 16 dan pelanggaran yang dilakukan oleh perorangan serta badan usaha terhadap ketentuan Pasal 15 ; serta ditambah dengan tugas sesuai dengan pasal 20 ayat (3), yaitu :
- e. memberikan rekomendasi kepada Mahkamah Agung RI setelah mendengar dan mempertimbangkan keterangan Pengurus pusat Partai Politik, apabila Partai Politik melakukan pelanggaran terhadap ketentuan huruf a hingga d di atas.

Pasal 8 menetapkan :

“Partai politik berkewajiban :

- a. mengamalkan Pancasila dan melaksanakan UUD 1945 ;
- b. memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia ;

¹⁵ Dalam Rancangan ini disamping adanya lembaga baru yaitu Lembaga Pengawasan Partai politik juga terdapat pengaturan larangan adanya organisasi paramiliter bagi partai politik.

¹⁶ Lembaga ini hanya ada di tingkat nasional (pasal 18), terdiri dari 11 orang diambil dari unsur profesional, independen dan non partisan (pasal 19 ayat 1) yang diusulkan Presiden untuk mendapat persetujuan DPR (pasal 19 ayat 2), serta diangkat dengan Keputusan Presiden (pasal 20 ayat 3).

- c. berpartisipasi dalam pembangunan nasional ;
- d. memajukan tinggi supremasi hukum, demokrasi dan HAM ;
- e. mensukseskan penyelenggaraan PEMILU secara demokratis, jujur dan adil ;
- f. membuat pembukuan dan mengumumkan setiap bentuk iuran dan sumbangan yang diterima secara terbuka untuk diketahui oleh masyarakat dan pemerintah ;
- g. membuat laporan kekayaan secara berkala satu tahun sekali kepada Lembaga Pengawasan Partai politik setelah diaudit oleh akuntan publik ;
- h. memiliki rekening reguler dan rekening kampanye pemilihan umum secara terpisah.

Pasal 15 menetapkan :

“(1) Sumbangan dari anggota dan bukan anggota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) sebanyak-banyaknya atau senilai Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dalam waktu satu tahun.

(2) Sumbangan dari perusahaan dan atau badan usaha lain sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 ayat (2) sebanyak-banyaknya atau senilai Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dalam waktu satu tahun.”

Pasal 16 menetapkan :

“Partai Politik dilarang :

- a. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan dasar negara dan konstitusi ;
- b. menganut, mengembangkan dan menyebarkan ajaran atau faham Komunisme/Marxisme-Leninisme ;
- c. menerima bantuan dalam bentuk apapun dari pihak asing ;
- d. membentuk, memiliki dan atau menggunakan organisasi yang dapat dikategorikan sebagai kekuatan paramiliter ;
- e. mendirikan badan usaha dan atau memiliki saham sesuatu badan usaha ;
- f. menggunakan nama, bendera atau lambang suatu negara, gambar seseorang dan nama serta lambang partai politik lain ;
- g. menerima anggota TNI dan Polri menjadi anggota/pengurus partai politik ;
- h. menerima Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota/pengurus partai politik.

Dari rincian tugas-tugas sebagaimana tersurat dalam pasal-pasal diatas, bila dibandingkan dengan pasal 14 UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta pasal 9 UU RI Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian dan pasal 9 UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai Politik sebagaimana diuraikan dalam Bab I, maka jelaslah fungsi yang

dilakukan oleh Lembaga Pengawasan Partai Politik di atas adalah melakukan fungsi yang dilakukan oleh Presiden (Pemerintah) pada periode pertama dan kedua, yaitu fungsi administrasi atau fungsi pemerintahan, dimana fungsi pemerintahan itu tidak jelas dilakukan oleh siapa dalam UU nomor 2 Tahun 1999.

Belum jelas, politik hukum apa yang melatarbelakangi dibentuknya Lembaga Pengawasan Partai Politik untuk melakukan fungsi pemerintahan dalam melakukan pengawasan terhadap Partai Politik. Menurut penulis, sebaiknya tugas-tugas berupa fungsi pemerintahan yang diberikan kepada Lembaga Pengawasan Partai Politik diatas diberikan saja kepada Mahkamah Agung dengan konsekwensi harus menyempurnakan atau mempertegas rumusan pasal-pasal berupa larangan terhadap partai politik baik hukum materilnya dan hukum acaranya, mengingat Mahkamah Agung sebagai lembaga yudicial hanya boleh mendasarkan keputusannya baik administratif ataupun peradilan pada segi *rechtsmatigheidnya*, tidak pada segi *doelmatigheidnya*. Mengenai *rechtsmatigheidstoetsing* dan *doelmatigheidstoetsing* akan dibahas pada sub bab tersendiri.

2.2. Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik

Isu sentral pada paragraf ini adalah sengketa tentang pengawasan partai politik khususnya mengenai pembekuan dan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Agung RI masuk dalam pengertian “tindakan hukum tata usaha negara” ataukah “tindakan hukum ketatanegaraan”. Jika termasuk dalam pengertian “tindakan hukum tata usaha negara”, maka masuk dalam kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi jika masuk dalam pengertian “tindakan hukum tata negara” maka hal itu diluar kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam membahas isu sentral ini akan dikaji melalui teori-teori yang

disampaikan para ahli hukum tata negara atau hukum administrasi, dan kemudian dikaji berdasarkan hukum positif yang berlaku, yaitu UUD 1945, UU Nomor 2 Tahun 1999, UU Nomor 3 Tahun 1999, dan UU Nomor 4 Tahun 1999.

Menurut Vetging, bahwa Hukum Tata Negara mempunyai obyek penyelidikan hal-hal yang pokok mengenai organisasi negara, sedangkan Hukum Administrasi Negara obyek penyelidikannya adalah mengenai peraturan-peraturan yang bersifat teknis.¹⁷

Menurut Philipus M. Hadjon dkk. **Hukum tata negara** memuat prinsip-prinsip dasar, aturan-aturan pokok dari tata tertib hukum publik ini. Aturan-aturan pokok itu dapat ditemukan dalam berbagai konstitusi (undang-undang dasar). Disitu kita menemukan lembaga-lembaga yang paling penting :

- (a) sarana-sarana yang terpenting, umpamanya keputusan-keputusan Presiden, undang-undang, dan sebagainya ;
- (b) hak-hak asasi atau hak-hak dasar ;
- (c) **bentuk upaya yang mempengaruhi pemerintah seperti dalam pemilihan umum atau hak petisi ;**
- (d) dan perlindungan oleh kekuasaan kehakiman yang bebas.¹⁸

Hukum administrasi meliputi :

- mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat ;
- mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut ;
- perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) ;

¹⁷ Moh. Kusnardi dan Barnaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 42-43.

¹⁸ *Ibid.*, hal 39-40.

(hukum administrasi Belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik : (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur/abbb*).¹⁹ Jadi, hukum tata negara terdiri dari aturan-aturan mendasar dari tata tertib negara, yakni lebih banyak berkaitan dengan proses politik dalam suatu masyarakat hukum tertentu dan organisasinya, dan hukum administrasi lebih banyak berurusan dengan pelaksanaan pembentukan aspirasi politik itu, jadi relatif lebih banyak dengan proses pemerintahan dan organisasinya.²⁰

Ditinjau dari pendapat di atas dan dihubungkan dengan pengertian partai politik²¹ beserta tujuannya sebagaimana diuraikan dalam bab I, jelas bahwa tentang partai politik masuk dalam wilayah hukum tata negara.

UUD 1945 tidak mengatur secara rinci tentang kehidupan partai politik. Hal-hal yang bersifat tersurat, yang berhubungan dengan kehidupan kepartaian, terkandung dalam kalimat-kalimat pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasan UUD 1945. Di dalam pembukaan, misalnya, ditegaskan dianutnya asas kedaulatan rakyat, yang diulangi kembali dalam ketentuan pasal 1 ayat (2). Ketentuan pasal 28 menegaskan jaminan terhadap kemerdekaan berserikat, berkumpul, menyatakan pikiran baik lisan maupun tulisan yang selanjutnya akan diatur menurut UU. Dalam penjelasan pasal demi pasal yang berhubungan dengan penduduk dan warga negara, dikatakan bahwa pasal-pasal tersebut memuat hasrat bangsa Indonesia membangun kehidupan bernegara yang demokratis. Mengingat sifat UUD 1945 yang singkat, maka diperlukan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan yang akan menjamin

¹⁹ Philipu M. Hadjon, *Ibid.*, hal 28 dan 40.

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, hal 40.

²¹ Pasal 1 (1) UU Nomor 2/1999: partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persatuan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum.

kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta juga dengan sendirinya – berisi berbagai peraturan untuk menata kehidupan kepartaian di Indonesia.²²

UU Nomor 2 tahun 1999 Pasal 8 menetapkan :

“Partai politik mempunyai hak :

- a. *ikut serta dalam pemilihan umum* sesuai dengan undang-undang tentang pemilihan Umum ;
- b. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara.” (cetak miring oleh penulis)

Jelas sekali bahwa **esensi keberadaan partai politik adalah ikut serta dalam pemilihan umum.**

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 pasal 1 menetapkan :

- (1) Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 ;
- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat II yang selanjutnya disebut DPR, DPRD I, dan DPRD II, kecuali untuk Anggota DPR, DPRD I, DPRD II dari angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) ;
- (2) Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud ayat (4) juga untuk mengisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disebut MPR.

Dari pasal-pasal di atas, jelas sekali bahwa tujuan diadakannya partai politik adalah guna mengikuti Pemilihan Umum sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPRD I, DPRD II, sekaligus untuk mengisi keanggotaan MPR. Dengan demikian, dari UU Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperoleh kesimpulan, bahwa **partai politik peserta pemilu melalui pemilihan umum berperan utama menentukan keanggotaan DPR, DPRD I, DPRD II, dan MPR.**

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 pasal 3 ayat (3) menetapkan :

“Keanggotaan MPR diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Presiden sebagai *Kepala Negara*.” (cetak miring oleh penulis)

²² Yusril Ilza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Genia Insani Press, Jakarta, 1996, hal. 179-180.

Pasal 6 menetapkan :

“Pemberhentian Anggota MPR diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Presiden sebagai *Kepala Negara*” (cetak miring oleh penulis)

Pasal 12 ayat (2) menetapkan :

“Keanggotaan DPR diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Presiden sebagai *Kepala Negara*” (cetak miring oleh penulis)

Pasal 19 ayat (3) menetapkan :

“Keanggotaan DPRD I diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sebagai *Kepala Negara*” (cetak miring oleh penulis)

Pasal 26 ayat (3) menetapkan :

“Keanggotaan DPRD II diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden selaku *Kepala Negara*”. (cetak miring oleh penulis)

Dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II diatas dapat diambil suatu kesimpulan, bahwa hasil Pemilihan Umum yang diikuti oleh partai politik peserta pemilu berupa keanggotaan MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Presiden selaku Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan. Jadi, tindakan Presiden meresmikan secara administrasi keanggotaan MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II hasil Pemilihan Umum adalah bukan “tindakan pemerintahan” tetapi merupakan “tindakan hukum tata negara”.

Dari pendapat-pendapat para ahli di atas dihubungkan dengan UU Nomor 2 tahun 1999, Nomor 3 tahun 1999 dan Nomor 4 tahun 1999, jelaslah bahwa **tindakan hukum atas pengangkatan dan pemberhentian Anggota MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II, hingga tindakan hukum pengawasan terhadap partai politik, khususnya pembekuan dan pembubaran partai politik bukan merupakan tindakan hukum tata usaha negara melainkan merupakan tindakan hukum tata negara.** Dengan demikian, maka

pengawasan terhadap partai politik, khususnya pembekuan dan pembubaran partai politik tidak termasuk dalam kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagai akibat lebih lanjut, bahwa konsep tentang *ktun*²³ dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan pembatasan pengertian sebagai “tindakan hukum tata usaha negara” tidak berlaku bagi pengawasan terhadap partai politik khususnya pembekuan dan pembubaran partai politik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

²³ Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 :

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu *penetapan tertulis* yang dikeluarkan oleh *Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara* yang berisi *tindakan hukum Tata Usaha Negara* berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat *konkret, individual, dan final*, yang menimbulkan *akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*”.

BAB III

PEMBEKUAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK OLEH MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI FUNGSI PERADILAN

1. Pengertian Fungsi peradilan

UU No. 14 Tahun 1970 telah memberikan batasan apa pengertian fungsi peradilan dengan terminologi kekuasaan kehakiman, yaitu tercantum dalam pasal 1 :

"kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara hukum Republik Indonesia"

Kekuasaan kehakiman itu diserahkan kepada badan-badan peradilan yang ditetapkan undang-undang, dengan tugas pokok menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya [Pasal 2 ayat (1)].

Dari segi teoritis, pengertian fungsi peradilan di atas tidak menyebutkan unsur-unsur fungsi peradilan, karena itu memberikan gambaran yang lebih luas, perlu dikemukakan disini pendapat Rochmat Soemitro tentang unsur-unsur peradilan pada umumnya, yaitu :

- a. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan ;
- b. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
- c. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak ; dan
- d. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.¹

¹ Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Cet. IV, PT. Eresco, Jakarta-Bandung, hal. 7.

Sjachran Basah mempunyai pendapat yang lebih komplrit daripada Rochmat Soemitro tentang unsur-unsur peradilan, yaitu :

- a. Adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b. Adanya suatu sengketa hukum yang konkrit;
- c. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak (*audi alteram partem*) ;
- d. Adanya badan peradilan yang berwenang memutus sengketa (*nemo index in causa sua*); dan
- e. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum (*reschtstoepassing*) dan menemukan hukum (*rechtvinding*) “*in concreto*” untuk menjamin ditaatinya hukum materiil di atas.²

Tampaknya unsur-unsur peradilan yang dikemukakan Sjachran Basah lebih bisa diterima, mengingat unsur e (adanya hukum acara) menjadi hal yang sangat pokok. Tanpa hukum acara sulit bagi hukum materiil untuk menerapkan, karena dalam konsep hukum publik hukum acara berfungsi sebagai *publiekkrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materiil.³

2. Fungsi Peradilan Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengawasan terhadap partai politik, khususnya kewenangan untuk membekukan dan membubarkan partai politik yaitu diatur dalam

² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Cct. V , Alumni, Bandung, hal. 112.

³ F. A. M Stroink en J. G. Steenbeek, *Inleiding in Het Staat-en Administratief Recht*, tweede, herzien druk, Samson H. D. Tjeenk Alphen den Rijn, 1987, hal. 19. Dalam Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga Universitas Press, Surabaya, 1997, hal. 14.

pasal 17 yang harus dilakukan melalui proses peradilan (Bab 1). Mahkamah Agung, berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 1970 Pasal 10 ayat (2) jo. Pasal 2 Nomor 14 Tahun 1985 sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, mempunyai kewenangan memeriksa dan memutus :

1. Permohonan kasasi;
2. Sengketa tentang kewenangan mengadili; dan
3. Permohonan peninjauan kembali putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. [UU Nomor 14 Tahun 1985 pasal 28 ayat (1)].

Dengan demikian, kewenangan yang diberikan oleh UU kepada Mahkamah Agung untuk menerima, memeriksa dan menyelesaikan perkara pengawasan khususnya pembekuan dan pembubaran partai politik adalah kewenangan yang diperolehnya secara langsung, tanpa melalui putusan pengadilan *yudex factie* adalah bukan kewenangan biasa.

Pasal 17 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999 menyebutkan :

“Dengan kewenangan yang ada padanya Mahkamah Agung dapat membekukan dan membubarkan suatu Partai Politik.....”

Dari rumusan yang demikian tersirat suatu kesimpulan bahwa Mahkamah Agung telah mempunyai mekanisme tertentu (tentunya undang-undang) dalam menjalankan kewenangan itu. Mekanisme yang mengatur kewenangan Mahkamah Agung dalam proses peradilan adalah UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yaitu undang-undang yang berfungsi sebagai hukum acara bagi Mahkamah Agung. Setelah penulis periksa secara seksama UU Nomor 14 Tahun 1985, ternyata terdapat hanya satu kewenangan Mahkamah Agung yang dapat secara langsung menerima, memeriksa, dan menyelesaikan sengketa yaitu sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan

muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia [Pasal 33 ayat (2)]. Namun demikian ditegaskan dalam pasal 78 bahwa pemeriksaan sengketa itu harus dilakukan berdasarkan undang-undang. Artinya baik hukum materiil serta hukum formilnya akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Jadi, undang-undang ini belum mengatur hukum acaranya. Dengan perkataan lain, bahwa mekanisme (hukum acara) sebagaimana dimaksud pasal 17 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999 adalah tidak ada.

UU Nomor 2 Tahun 1999 menggunakan istilah pengawasan bukan Penegakan Hukum dalam judul babnya, yaitu pada Bab VII dengan judul PENGAWASAN DAN SANKSI. Dalam pasal 17 ayat (1) disebutkan :

“Pengawasan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang ini dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia”

Pengertian “pengawasan” berbeda dengan “penegakan hukum”. Penegakan hukum meliputi penegakan hukum secara preventif dan represif. Penegakan hukum preventif berarti pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan atas peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan dugaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Penegakan hukum represif dilaksanakan dalam hal perbuatan melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan yang dilarang itu.⁴ Jadi, pengertian “pengawasan” termasuk dalam penegakan hukum preventif dan masuk pada tindakan pemerintahan. Padahal dengan tegas pada pasal 17 ayat (3) dan pasal 18 ayat (3) disebutkan “.....melalui proses peradilan”, yang masuk pada kategori penegakan hukum represif (fungsi peradilan). Disini terjadi pencampur adukan antara penggunaan fungsi pemerintahan dengan fungsi peradilan,

⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Innovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Universitas Airlangga, 1991, hal. 8.

tidak menata secara bagus dengan meletakkan masing-masing fungsi pada proporsinya. Mestinya harus dipisahkan penggunaan kedua fungsi itu. Jadi, lebih tepat jika judul Bab VII diganti dengan **PENEGAKAN HUKUM**.

Kontroversi UU nomor 2 Tahun 1999 masih berlanjut, yaitu dengan pencantuman pasal 17 ayat (3) :

“Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan”.

Bukankah proses terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus pusat Partai Politik yang bersangkutan merupakan suatu keniscayaan dalam proses peradilan ? Mengapa mesti perlu diatur ditegaskan dalam UU Nomor 2 Tahun 1999. Ini merupakan pemborosan. Kontroversi lebih parah lagi dengan memberikan penjelasan pada pasal 17 ayat (3), yaitu :

“Sebelum proses peradilan sebagaimana dimaksud ayat (3) ini. Mahkamah Agung Republik Indonesia memberikan **peringatan tertulis** sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam waktu 3 (tiga) bulan “.

Bagaimana mungkin Mahkamah Agung diberi kewenangan mengeluarkan peringatan (fungsi administratif) sementara secara tegas ditetapkan pengawasan partai politik harus melalui proses peradilan (fungsi peradilan). Dalam hukum acara perdata memang terdapat peringatan (*aanmaning*), tetapi hal itu terkait dengan eksekusi atas putusan pengadilan.⁵ Dalam hukum administrasi juga terdapat peringatan, tetapi hal itu terkait dengan tindakan pemerintahan, yaitu pencabutan izin melalui proses : teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa (*intrekking van een vergunning*).⁶

⁵ Periksa pasal 196 HIR.

⁶ Siti Sundari Rangkuti, *Loc. Cit.*

Mengapa keadaan seperti itu bisa terjadi ? Bukankah semestinya sebelum undang-undang itu dibuat, diadakan lebih dahulu inventarisasi undang-undang lain yang terkait, kemudian inventarisasi masalah yang diperkirakan akan timbul, baru dibuat formulasi ketentuan pasal yang komprehensif ?

Keteledoran di atas dampaknya amat mendalam. Keteledoran itu telah menimbulkan ketidakpastian hukum bahkan komplikasi hukum. Ketidakpastian hukum dapat menyebabkan ketentuan hukum tersebut tidak dapat diterapkan dengan baik. Lebih-lebih ketiadaan hukum acara bagi mekanisme peradilan terhadap partai politik, menjadikan partai politik sulit diadili sesuai dengan hukum materiil yang tertuang dalam UU Nomor 2 Tahun 1999. (Memang Mahkamah Agung diberi kewenangan membuat hukum acara guna mengisi kekosongan hukum⁷, namun, hukum acara itu tidak boleh melampaui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU yang diaturnya). Peradilan tanpa hukum acara adalah liar sebab tidak ada batas-batas yang jelas dalam melakukan wewenangnya.⁸ Dengan kata lain, tidak ada pengawasan bagi partai politik. Jadi, secara yuridis faktual, yang ada sebetulnya hanya penegakan hukum represif. Itupun jika ada pihak-pihak lain diluar Pengadilan, dalam hal ini Mahkamah Agung, yang memperkarakan di depan Pengadilan (Mahkamah Agung).

Kesadaran akan sulitnya partai politik dibekukan dan atau dibubarkan, dapat menjadikan partai politik melakukan pelanggaran-pelanggaran dan kecurangan-kecurangan tanpa rasa was-was, bahkan terkesan lepas kontrol. Dalam satu tahun belakangan ini, betapa dominannya manuver-manuver politik (ada juga orang menyebutnya sebagai wacana politik) yang dilakukan tokoh politik atas nama partai

⁷ Periksa Penjelasan Umum angka 2 huruf c UU nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁸ Rochmat Soemitro, *Op. Cit.*, hal.8.

politik tanpa dapat diawasi atau diarahkan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan hukum materiil yang ada dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 (lihat tabel perbandingan tiga UU tentang Partai Politik Bab I), sehingga kegiatan berbangsa dan bernegara penuh dengan nuansa manuver politik seolah tanpa kendali.

Dampak lain yang menggenjala adalah betapa mudahnya mendirikan partai politik, sementara di pihak lain betapa sulitnya membekukan dan atau membubarkan partai politik. Mudah membentuknya karena memang syarat pendirian partai politik dipermudah yaitu dengan akta notaris untuk kemudian didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Sulit membekukan dan atau membubarkan partai politik karena pengawasan tidak dapat berjalan efektif mengingat sarana fungsi peradilan belum terpenuhi, yaitu berupa kurang memadainya hukum acara untuk menegakkan hukum materiil sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Sejarah berbalik. Jika pada periode pertama yaitu periode berlakunya UU Nomor 7 Pups Tahun 1959 dan UU Nomor 13 Prps Tahun 1960 hingga periode kedua yaitu periode UU Nomor 3 Tahun 1975 jo. UU Nomor 3 Tahun 1985 partai politik sulit berkembang karena pengawasan represif oleh Pemerintah yang sangat dominan utamanya dengan adanya Dirjen Sosial Politik Departemen Dalam Negeri. Maka, pada periode ketiga yaitu periode berlakunya UU Nomor 2 Tahun 1999 justru sebaliknya Pemerintah terkesan kalang kabut, tidak tenang melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara, akibat manuver-manuver yang dilakukan partai politik yang terasa kelewatan. Secara teoritis Mahkamah Agung diharapkan dapat tampil sebagai wasit, dengan memperingatkan (dengan pernyataan secara umum) Partai Politik untuk menjalankan program-programnya sesuai UU Nomor 2 Tahun 1999. Tetapi kenyataannya Mahkamah

Agung tidak dapat berbuat banyak untuk mengontrol partai politik. Celakanya, katanya atas nama reformasi. Keadaan seperti ini tidak dapat dipersalahkan kepada Mahkamah Agung, karena memang peraturan hukumnya (hukum acara bagi Mahkamah Agung) tidak memungkinkan bagi Mahkamah Agung untuk berperan aktif.

Komplikasi hukum positif terjadi karena pengawasan terhadap partai politik adalah merupakan tindakan hukum ketatanegaraan, sementara tindakan ketatanegaraan tidak termasuk dalam kompetensi salah satu dari empat lingkungan peradilan yang ada di Indonesia. Jika dengan mantap Mahkamah Agung ditunjuk sebagai lembaga pengawas partai politik, maka perlu perubahan mendasar atas sistem peradilan di Indonesia yaitu memasukkan tindakan hukum ketatanegaraan ke dalam salah satu lingkungan dari empat lingkungan peradilan yang ada, atau menambahkan satu lingkungan peradilan lagi yaitu peradilan tata negara dengan mengambil contoh *The Constitutional Court* di Jerman.

Kesimpulan yang dapat diperoleh dalam sub bab ini adalah, bahwa secara yuridis faktual tidak ada pengawasan terhadap partai politik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pengawasan hukum hanya dapat dilakukan oleh masyarakat luas dengan melakukan upaya penegakan hukum berupa mengajukan partai politik sebagai para pihak di depan Pengadilan (Mahkamah Agung), atau tegasnya partai politik dijadikan sebagai pihak tergugat. Penegakan hukum melalui Pengadilan (Mahkamah Agung) akan menemui kendala yang sangat berarti dengan tidak jelasnya peraturan yang mengatur bagaimana mekanisme peradilan terhadap partai politik (hukum acara). UU Nomor 2 Tahun 1999 haruslah segera dirubah secara mendasar agar partai politik tidak lepas kontrol. Jika partai politik tidak terkontrol, maka dikhawatirkan akan dapat merusak

sendi-sendi yang paling dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu negara hukum.

3. Dasar Pertimbangan Putusan Pengadilan

Apakah pertimbangan yang mendasari lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan lembaga Yudiciil dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik sama ? Menurut Paulus Effendi Lotulung, dasar pertimbangan Pemerintah dapat berupa segi *rechtmatigheidstoetsing* (kontrol segi keabsahan) dan berupa *doelmatigheidstoetsing* (kontrol segi efektifitas). Dasar pertimbangan badan peradilan hanya berdasarkan kontrol segi *rechtmatigheidstoetsing* (kontrol segi keabsahan) saja.⁹ Menurut Philipus M. Hadjon, di Belanda sehubungan dengan adanya berbagai sarana "*rechtsbescherming*", yaitu *gewone rechter*, *administratief beroep* dan *administratief rechtspraak*. Pada prinsipnya peradilan yaitu *gewone rechtspraak* maupun *administratief rechtspraak* hanya mempunyai wewenang dalam batas pengujian keabsahaan, sedangkan *administratief beroep* dapat melakukannya baik meliputi pengujian keabsahan maupun ketepatangunaan.¹⁰

Dari peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia didapat dalam Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

"..... Menyadari sepenuhnya peran positif aktif Pemerintah dalam kehidupan masyarakat, maka Pemerintah perlu mempersiapkan langkah untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. Untuk penyelesaian sengketa tersebut, dari segi hukum, perlu dibentuk Peradilan Tata Usaha Negara"

⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h.xvii-xviii.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cct. I, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 192.

Penjelasan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan :

“.....Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi **penerapan hukum** maupun dari segi **kebijaksanaan** oleh instansi yang memutus.”

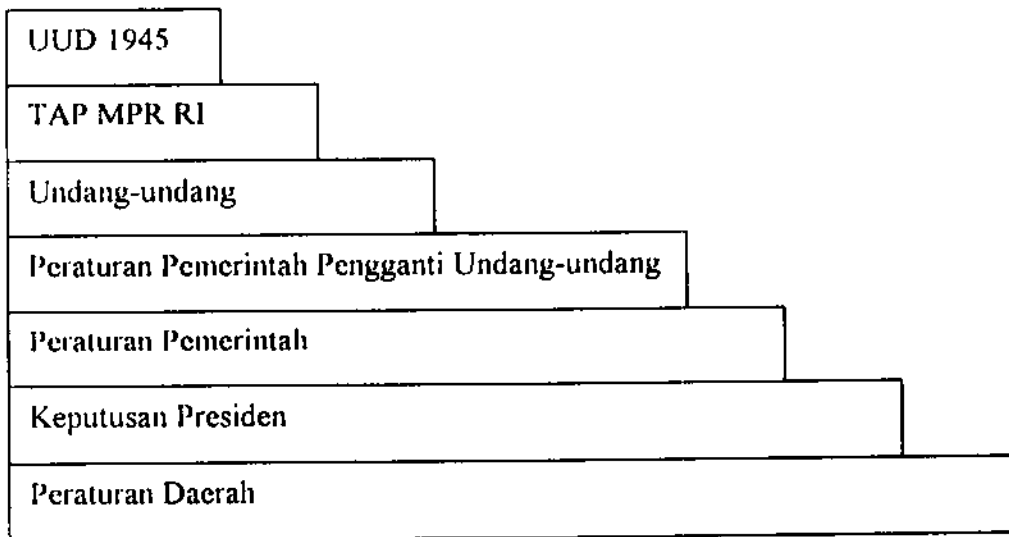
Dengan demikian jelaslah bahwa baik ditinjau dari pendapat para ahli hukum administrasi maupun dari perundangan hukum positif yang berlaku di Indonesia, bahwa dasar wewenang pengawasan terhadap partai politik, dalam hal ini pengujian Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung hanya terbatas pada *rechtsmatigheid* (kontrol segi keabsahan) saja. Sedangkan dasar wewenang Pemerintah/Presiden adalah baik segi *rechtsmatigheid* (kontrol segi keabsahan) dan dari segi *doelmatigheid* (kontrol segi efektifitas)

4. Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik

4.1. Hukum Acara

Seperti telah dijelaskan dalam angka 2 di atas, bahwa UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik tidak mencantumkan hukum acara untuk menegakkan hukum materiilnya. Demikian juga, belum ada UU lain yang mengatur sebagai hukum acara bagi UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. UU Nomor 2 Tahun 1999 juga berasumsi bahwa Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan yang ada dapat melaksanakan peradilan terhadap partai politik sesuai UU Nomor 2 Tahun 1999. Kenyataanya, peraturan (hukum acara) yang diasumsikan itu ternyata tidak ada. Sebagai akibatnya, Mahkamah Agung membuat peraturan hukum acara “sementara” untuk

melaksanakan UU Nomor 2 Tahun 1999 karena sangat mendesak untuk dilaksanakan, yaitu Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1999. Mengingat sifat kesementaraan hukum acara ini, dan posisi Peraturan Mahkamah Agung yang tidak termasuk dalam Sumber Hukum dalam arti Formal menurut Tap MPR Nomor III/MPR/2000¹¹, yaitu :



di satu pihak, dan urgennya masalah yang harus diawasi di lain pihak, yaitu tentang pengawasan terhadap Partai Politik, maka keadaan ini tidak boleh terus berlangsung. Harus diadakan upaya pembuatan hukum acara bagi diterapkannya UU Nomor 2 Tahun 1999 setingkat Undang-undang, sehingga terdapat kepastian hukum ditegakkannya ketentuan-ketentuan UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Berbeda dengan UU Nomor 13 Prps 1960, UU ini memang tidak mengatur hukum acara untuk menegakkannya, tetapi dalam pasal 7 menyatakan bahwa pemeriksaan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap Partai Politik menggunakan acara bebas. Dengan ketentuan itu Mahkamah Agung tidak terikat oleh ketentuan hukum acara

¹¹ *Seri Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, PT. Wikrama Waskitha, Jakarta, 2000, hal.20.

tertentu. Dalam paragraf ini akan dibahas Perma 2 Tahun 1999 sebagai hukum acara semenetara UU Nomor 2 Tahun 1999 sekaligus dibahas kelemahan-kelemahannya.

Sebagaimana layaknya suatu hukum acara, semestinya di dalamnya terkandung asas-asas hukum atau setidaknya sifat-sifat yang dibutuhkan sebagaimana layaknya hukum acara. Hukum acara perdata, misalnya, mengenal asas-asas : (1) Hakim bersifat menunggu ; (2) hakim yang pasif ; (3) sifat terbukanya persidangan ; (4) mendengar dua pihak yang berperkara ; (5) putusan harus disertai alasan-alasan ; (6) bercara dikenakan biaya ; (7) tidak ada keharusan mewakilkan.¹² Hukum acara Tata Usaha Negara mengenal asas-asas : (1) asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid* = *praesumptio iustae causae*) ; (2) asas pembuktian bebas ; (3) asas keaktifan hakim (*dominus litis*) ; (4) asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat "*erga omnes*"¹³. Hukum acara pidana mengenal asas-asas : (1) Asas legalitas ; (2) asas keseimbangan ; (3) Asas praduga tak bersalah ; (4) asas pembatasan penahanan ; (5) asas ganti rugi dan rehabilitasi ; (6) asas penggabungan pidana dengan gugatan ganti rugi ; (7) prinsip unifikasi ; (8) asas deferensiasi fungsional ; (9) asas saling koordinasi ; (10) peradilan cepat biaya ringan ; (11) asas peradilan terbuka untuk umum¹⁴.

Mengingat Perma Nomor 2 Tahun 1999 hanya sekedar pengisi kekosongan hukum yang semestinya diisi oleh produk hukum setingkat Undang-undang, maka disini penulis menyebutnya tidak sebagai asas, namun hanya sebagai sifat dengan alasan, bahwa asas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung pengertian (1) dasar

¹² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi III, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal.9-15.

¹³ Philipu M. Hadjon (et.al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University PressCel. V, 1997, hal.313.

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penarapan KUHPP*, Jilid I, Pustaka Kartini, Jakarta, 1988, hal. 33-57.

(sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat) ; (2) hukum dasar.¹⁵ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, asas mengandung pengertian suatu bangunan hukum yang bersumber pada perasaan manusia.¹⁶ Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat hukum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.¹⁷ Menurut The Liang Gie, asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai cara pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.¹⁸ Dengan demikian, asas mengandung kebenaran umum. Ini berarti pendapat seseorang harus juga diuji oleh pendapat orang lain, sedangkan dalam Perma Nomor 2 Tahun 1999 belum teruji kebenarannya, hanya pendapat Pimpinan Mahkamah Agung, karena itu Penulis menggunakan istilah sifat.

Sifat-sifat hukum acara dalam Peraturan Mahkamah Agung dalam menjalankan proses peradilan bagi Partai Politik, yaitu : (1) mendengar dua pihak yang berperkara ; (2) pemeriksaan oleh hakim majelis ; (3) keaktifan hakim ; (4) pemeriksaan satu tingkat. Sifat mendengar dua pihak yang berperkara dan keaktifan hakim, tercermin dalam pasal 12, dan pasal 15 ayat (1), yaitu pemeriksaan pelapor/penggugat dan terlapor/tergugat (Pengurus Pusat Partai Politik). Pasal 12 selengkapnya menyatakan :

¹⁵ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Cet. IV, 1995.

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988, hal.18.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Menenal Hukum (suatu Pengantar)*, Edisi kedua, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal.33.

¹⁸ The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan : Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*, Cetakan II, Supersukses, Yogyakarta, 1992, hal.8.

“Dalam proses peradilan, Mahkamah Agung memanggil Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan untuk didengar pertimbangannya dalam sidang Majelis”.

Pasal 15 ayat (1) menyatakan :

“Dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak berkas perkara diterima, Ketua Majelis menetapkan hari sidang, dan segera memanggil pelapor serta Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan, untuk didengar keterangannya dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak tanggal penetapan hari sidang”.

Sifat pemeriksaan oleh hakim majelis tercermin dalam pasal 13. Pasal 13 menyatakan :

“Dalam hal Mahkamah Agung telah selesai melakukan peringatan secara tertulis dan menerima jawaban sebagai pembelaan diri dari Partai Politik yang bersangkutan, tetapi Partai Politik yang tersebut masih tetap dianggap melakukan pelanggaran, maka Mahkamah Agung segera mengadakan sidang pemeriksaan dengan Majelis yang terdiri dari sekurang-kurangnya 5 (lima) Hakim Agung dengan dibantu Panitera Mahkamah Agung.”

Sifat pemeriksaan satu tingkat tercermin dalam pasal 15 ayat (5) yang menyatakan :

“Putusan Majelis dimaksud merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap dan tidak dapat diajukan permohonan peninjauan kembali.”

Dalam Perma ini tidak jelas menganut asas (setidak-tidaknya sifat) pembuktian apa. Semua hukum acara mengatur hal ini. Hukum acara tata usaha negara mengatur asas pembuktian bebas, dimana hakim diberi keleluasaan untuk membagi beban pembuktian. HIR pasal 163 mengatur pembuktian menyatakan, bahwa setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.¹⁹ KUHAP menganut pembuktian menurut UU secara negatif, sebagaimana ditetapkan pada pasal 183 KUHAP, bahwa Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar

¹⁹ R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Binacipta, Cet. III, Bandung, 1989, hal. 80.

terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.²⁰ Ketiadaan asas/sifat ini akan menyulitkan bagi majelis hakim dan para pihak bagaimana harus memeriksa dan menyikapi perkara sebagaimana diatur oleh UU Nomor 2 Tahun 1999. Kondisi semacam itu akan menjadikan mandul pengawasan terhadap Partai Politik oleh Mahkamah Agung, maka keadaan ini tidak boleh terlalu lama dibiarkan, segera dibuat hukum acara setingkat undang-undang.

Perma ini dengan hanya mengakui satu tingkat pengadilan, hanya Mahkamah Agung untuk tingkat pertama dan terakhir, tidak dikenal upaya hukum peninjauan kembali, berarti ketentuan itu amat tegas, dan berasumsi bahwa Mahkamah Agung yakin bahwa putusan apapun yang dijatuhkan pasti benar dan harus diterima semua pihak karena telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan kata lain, kepastian hukum dijamin. Disisi lain, menyimpan sebuah persoalan benarkah apapun putusan Mahkamah Agung pasti berkeadilan, baik bagi tergugat (Partai Politik), maupun masyarakat luas nantinya, atau dengan perkataan lain, asas keadilan bisa dijamin ? Hal itu tidaklah mungkin, *Summum ius, summa iniuria*.²¹ Semakin rigit kepastian hukum, semakin menjauhi rasa keadilan.

Dari perjalanan sejarah tentang Partai Politik di Indonesia diperoleh pengertian, *pertama*, bahwa kewenangan pengawasan atas tindakan Partai Politik di Indonesia digeser dari lembaga Pemerintah (Presiden) ke lembaga yudiciil (Mahkamah Agung) mengandung makna agar pengawasan terhadap partai politik tidak terlalu represif serta menjauhkan dari tindakan sewenang-wenangan Pemerintah yang dapat mengebiri atau

²⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUIIP*, Jilid II, Pustaka Kartini, 1988, hal.801.

²¹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahan Octarid Sadino, Noordhoff-Kolff N.V., Jakarta, 1957, hal. 23.

mengurangi kemandirian Partai Politik, sementara partai politik merupakan perangkat fundamental negara demokrasi. *Kedua*, pengawasan terhadap partai politik tetap berjalan obyektif, tidak justru partai politik leluasa tanpa batas mempengaruhi kebijakan yang diambil Pemerintah sehingga Pemerintah dijadikan bulan-bulanan oleh Partai Politik. Jadi, mengandung pengertian *checks and balances*. Ini berarti harus ada mekanisme untuk mengontrol terhadap Partai Politik, sekligus mekanisme kontrol terhadap putusan Mahkamah Agung atas Partai Politik, dan untuk mekanisme kontrol terhadap putusan Mahkamah Agung itu, setidaknya-tidaknya adalah diberikannya lembaga sekali lagi untuk menguji putusan Mahkamah Agung itu.

4.1.1. Kompetensi Absolut Mahkamah Agung

UU Nomor 2 Tahun 1999 jo. Perma Nomor 2 Tahun 1999 tidak mengenal kompetensi relatif, karena jelas UU ini hanya menunjuk Mahkamah Agung untuk melakukan pengawasan terhadap Partai Politik, sedangkan di Indonesia menganut sistem Mahkamah Agung tunggal²² sebagai puncak dari seluruh (empat) lingkungan peradilan yang ada, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara²³ yang fungsi utamanya sebagai mahkamah kasasi (*unity of jurisdiction*). Dengan alasan di atas, serta jenis tindakan hukum yang dilakukan atas Partai Politik

²² Berbeda dengan di Jerman dan di Perancis misalnya. Di Jerman, Top peradilan terbagi dalam lima jenis : *Bundesgerichtshof* (peradilan umum), *Bundesverwaltungsgericht* (peradilan administrasi), *Bundesfinanzhof* (peradilan pajak), *Bundesarbeitsgericht* (peradilan perburuhan), *Bundessozialgericht* (peradilan sosial), periksa Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Control Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi ke-II dengan revisi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal.61. Di Perancis menerapkan "*duality of jurisdiction*", selain terdapat Mahkamah Agung yang disebut "*Cour de Cassation*" juga terdapat Top Peradilan Administrasi yang disebut "*Conseil d'Etat*", Periksa Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, cet. II, 1985, hal. 178.

²³ vide pasal 10 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

adalah termasuk dalam tindakan hukum tata negara, maka peradilan bagi pengawasan Partai Politik sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dengan 3 (tiga) jenis diktum putusan berupa : (1) penghentian bantuan dari anggaran negara ; (2) mencabut hak suatu Partai Politik untuk ikut Pemilihan Umum ; dan (3) membekukan atau membubarkan suatu Partai Politik, adalah kompetensi mutlak Mahkamah Agung. Jadi, pengadilan *yudex facti* dari keempat lingkungan peradilan yang ada di Indonesia tidak mempunyai kewenangan hukum memeriksa Partai Politik sebagai tergugat sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999.

Proses peradilan menurut undang-undang tentang Partai Politik di atas akan sulit memenuhi harapan UU Nomor 14 Tahun 1970 pasal 4 ayat (2) yang menyatakan, bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan, karena jika pelanggaran dilakukan Partai Politik di daerah dan pengadu orang daerah –utamanya masyarakat luas yang peduli pada penegakan UU Nomor 2 Tahun 1999-, tentu biaya yang dibutuhkan tidak ringan, serta sangat menyulitkan. Demikian juga, membuktikan pelanggaran hukum yang terjadi di daerah-daerah luar Jawa, apalagi pelosok atau pulau terpencil tentu akan menyulitkan dan membutuhkan dana besar membawa saksi-saksi orang daerah ke Jakarta Pusat. Jadi, terhadap pelanggaran yang terjadi di daerah-daerah atau pulau terpencil sulit penegakan hukum terhadap UU Nomor 2 Tahun 1999.

4.1.2. Para Pihak

UU Nomor 2 Tahun 1999 maupun Perma Nomor 2 Tahun 1999 tidak membatasi siapa saja yang dapat bertindak sebagai penggugat. Ini berarti bahwa semua subyek hukum, orang per orang, badan hukum privat, dan badan hukum publik, termasuk

Pemerintah atau sesama Partai Politik, dapat menggugat dan atau melakukan pengaduan atas subyek hukum berupa badan hukum yang sudah jelas yaitu Partai Politik, sehingga dalam UU dan Perma ini tergugatnya tunggal yaitu Partai Politik.

Menurut pendapat penulis, meskipun UU ini tidak membatasi subyek hukum sebagai Penggugat, tetap saja yang dapat mengajukan gugatan adalah pihak yang mempunyai kepentingan hukum yang cukup sesuai dengan prinsip : *point d'interet, point d'action*. Jika tidak dibatasi dengan prinsip tersebut tentu akan banyak gugatan-gugatan yang tidak perlu masuk kepada Mahkamah Agung. Akibat lebih lanjut akan terdapat upaya-upaya tidak fair untuk menyudutkan Partai Politik tertentu, oleh pihak-pihak tertentu, terutama oleh kekuatan finansial, lebih-lebih dengan jumlah Partai Politik peserta Pemilu 1999 yang cukup banyak, yaitu 48 (empat puluh delapan) Partai Politik. Jika ini terjadi, tentu akan menghabiskan enersi kita secara tidak perlu.

4.1.3. Substansi Alasan Pembekuan Dan Pembubaran Partai Politik

Sebagaimana telah disinggung dalam Bab 1 bahwa substansi alasan pembekuan dan pembubaran Partai Politik dalam ketiga periode pengaturan perundangan partai politik tidaklah jauh berbeda. Pengaturan itu dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 dicantumkan dalam pasal 17 ayat (2), yaitu menaati pasal 2, 3, 5, 9, dan 16 :

Pasal 2 menentukan :

- “(1) sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara RI yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai Politik ;
- (2) Partai Politik harus memenuhi syarat-syarat :
 - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan RI dalam anggaran Dasar partai ;
 - b. asas atau ciri, aspirasi dan program Partai Politik tidak bertentangan dengan Pancasila ;

- c. keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara RI yang telah mempunyai hak pilih ;
- d. partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan RI Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada."

Ketentuan dalam pasal 2 di atas cukup jelas, relatif tidak memerlukan interpretasi sehingga relatif mudah melaksanakannya.

Pasal 3 menentukan :

"Pembentukan Partai Politik tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional."

Ketentuan pasal 3 di atas, masih memerlukan interpretasi apa batasan atau pengertian "tidak membahayakan persatuan dan kesatuan nasional".

Pasal 5 menentukan :

"(1) Tujuan umum Partai Politik adalah :

- a. mewujudkan cita-cita nasional Bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 ;
- b. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan RI.

(2) Tujuan khusus Partai Politik adalah memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."

Pada tataran konsep, ketentuan pasal 5 di atas mudah melaksanakannya, tidak memerlukan interpretasi, karena dapat secara langsung dilihat dalam Anggaran Dasar partai politik yang telah didaftarkan pada Menteri Kehakiman (baca : Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia). Pada tataran praktek sehari-hari, Apa ukuran-ukuran mewujudkan atau mengembangkan kehidupan "demokrasi berdasarkan Pancasila", tentu tidak mudah, sangat nisbi. Apakah kegiatan mempengaruhi kebijaksanaan Pemerintah dengan demo-demo yang dapat melumpuhkan kegiatan masyarakat sehari-hari tidak termasuk dalam pengertian di atas ? atau sebaliknya,

dapatkah Partai Politik yang terlibat dalam kegiatan tersebut diajukan oleh Pemerintah kepada Mahkamah Agung untuk dibekukan atau dibubarkan ?. Mutlak memerlukan yurisprudensi untuk mengukur bagaimana batasan-batasan mengembangkan kehidupan “demokrasi berdasarkan Pancasila” itu. Suatu upaya yang cukup mahal harganya, namun harus dicoba.

Pasal 9 menentukan :

“Partai Politik berkewajiban :

- a. Memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 ;
- b. Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI ;
- c. Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa ;
- d. Menyuksekan pembangunan nasional ;
- e. Menyuksekan penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.”

Pasal 9 di atas masih memerlukan interpretasi bagaimana batasan-batasannya. Sungguh bukanlah sesuatu yang mudah. Bagaimana ukuran-ukuran memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 ? Apakah mengembangkan wacana memasukkan kembali rumusan Sila Pertama Pancasila hasil rumusan piagam Jakarta merupakan kegiatan yang bertentangan dengan pengertian “memegang teguh serta mengamalkan Pancasila” ? Apakah tindakan DPR, in casu tidak terlepas dari kebijakan Pengurus Pusat Partai-partai Politik mengeluarkan memorandum DPR pertama dan bahkan memorandum kedua bertentangan dengan UUD 1945, karena bukankah UUD 1945 tidak mengenal sistem seperti itu ? Jika konsisten dengan pasal 9 UU Nomor 2 Tahun 1999 di atas, tentu UUD 1945 harus dirubah terlebih dahulu.

Apakah mengembangkan wacana negara federasi melawan ketentuan “Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI”, dan “Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa” ? Jika sikap Pemerintah represif, tentu Pemerintah dapat

mengajukannya kasus itu kepada Mahkamah Agung atau Pemerintah mendesak Mahkamah Agung untuk menggunakan kewenangannya melakukan pengawasan terhadap Partai Politik tertentu. Apakah pengiriman pasukan bersenjata pedang, tumbak, dan lain sebagainya yang dilakukan oleh FPI (Front Pembela Islam) ke Maluku yang sedang terjadi perang saudara, dimana pada apel akbar mereka di Taman Monas Jakarta Pusat dengan dihadiri beberapa pimpinan partai, bahkan terdapat Ketua Umum Pusat partai tertentu memberikan orasi dalam apel tersebut dapat dikategorikan pelanggaran pasal 9 UU Nomor 2 Tahun 1999 ? Apakah juga pendaftaran “pasukan berani mati” yang jelas-jelas disponsori partai tertentu dapat dimasukkan dalam kategori pelanggaran di atas ? Tentu tidak mudah. Herannya, Mahkamah Agung yang dalam Perma 2 Tahun 1999 menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Agung dalam rangka pengawasan merupakan kegiatan yang bersifat preventif dan represif [pasal 3 ayat (2)], tidak mengambil sikap sedikitpun untuk mencoba mengarahkan kegiatan partai politik yang seperti itu untuk kembali pada pentaan UU Nomor 2 Tahun 1999.

Pasal 16 menentukan :

“Partai politik tidak boleh :

- a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/-Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila ;
- b. menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung ;
- c. memberi sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara ;
- d. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah RI dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.”

Ketentuan pasal 16 huruf a, c dan d belum jelas, sehingga masih memerlukan interpretasi dan apa batasan-batasannya. Fakta berbicara, jika Pemerintah mengembangkan wacana penghapusan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau

mengembangkan faham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, yaitu sebagian dari Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia Dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Atau Mengembangkan Faham Atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme digempur habis-habisan, apakah Partai Politik yang jelas mengembangkan wacana dan mendiskusikan secara inten dan terbuka paham-paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dapat diajukan pembekuan/pembubarannya pada Mahkamah Agung baik oleh Pemerintah ataupun Partai Politik lain ?

Apa batasan pengertian “menganut”, “mengembangkan”, “menyebarkan” dalam kalimat “Partai Politik tidak boleh menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila” ? Paham-paham apa saja apa yang dapat dimasukkan dalam paham-paham yang bertentangan dengan Pancasila, adalah tidak jelas. Terhadap pasal-pasal yang masih memerlukan interpretasi, tergolong ketentuan yang sulit diterapkan secara obyektif, hanya merupakan ketentuan di atas kertas saja. Jika Mahkamah Agung menerapkan langkah represif, ketentuan-ketentuan yang belum jelas pengertiannya di atas dapat saja menjadikan kendala pengembangan demokrasi, tetapi jika pengawasan oleh Mahkamah Agung terhadap Partai Politik dilakukan tidak konsisten bahkan cenderung longgar, maka tentu kegiatan atau menuver Partai Politik terkesan tanpa kontrol. Menjadikan formulasi yang abstrak itu berpengertian jelas bukanlah persoalan mudah, lebih-lebih kewenangan hakim disitu bersifat bebas (*discretionary power*), bukan kewenangan terikat (*gebonden bevoegdheid*), maka diperlukan keberanian ekstra, karena harus ada kasus riil yang

diajukan di depan sidang pengadilan Mahkamah Agung. Tentu akan berisiko hukum, apabila mengajukan partai politik ke depan sidang pengadilan dengan menggunakan tuduhan pasal-pasal yang tidak jelas itu, apalagi jika pemerintah pemerakarsanya, sementara Pengadilan memutuskan lain. Akan dituduh anti reformasi. Jika memang demikian, adalah lebih baik membuat rumusan peraturan yang berpengertian riil, tidak terlalu umum, tidak terlalu abstrak.

4.1.4. Cara Mengajukan Gugatan/Pengaduan

Sesuai UU Nomor 2 Tahun 1999, dalam Perma Nomor 2 tahun 1999 Mahkamah Agung (pasal 4) membagi empat kategori pelanggaran yang mungkin dilakukan oleh Partai Politik, yaitu :

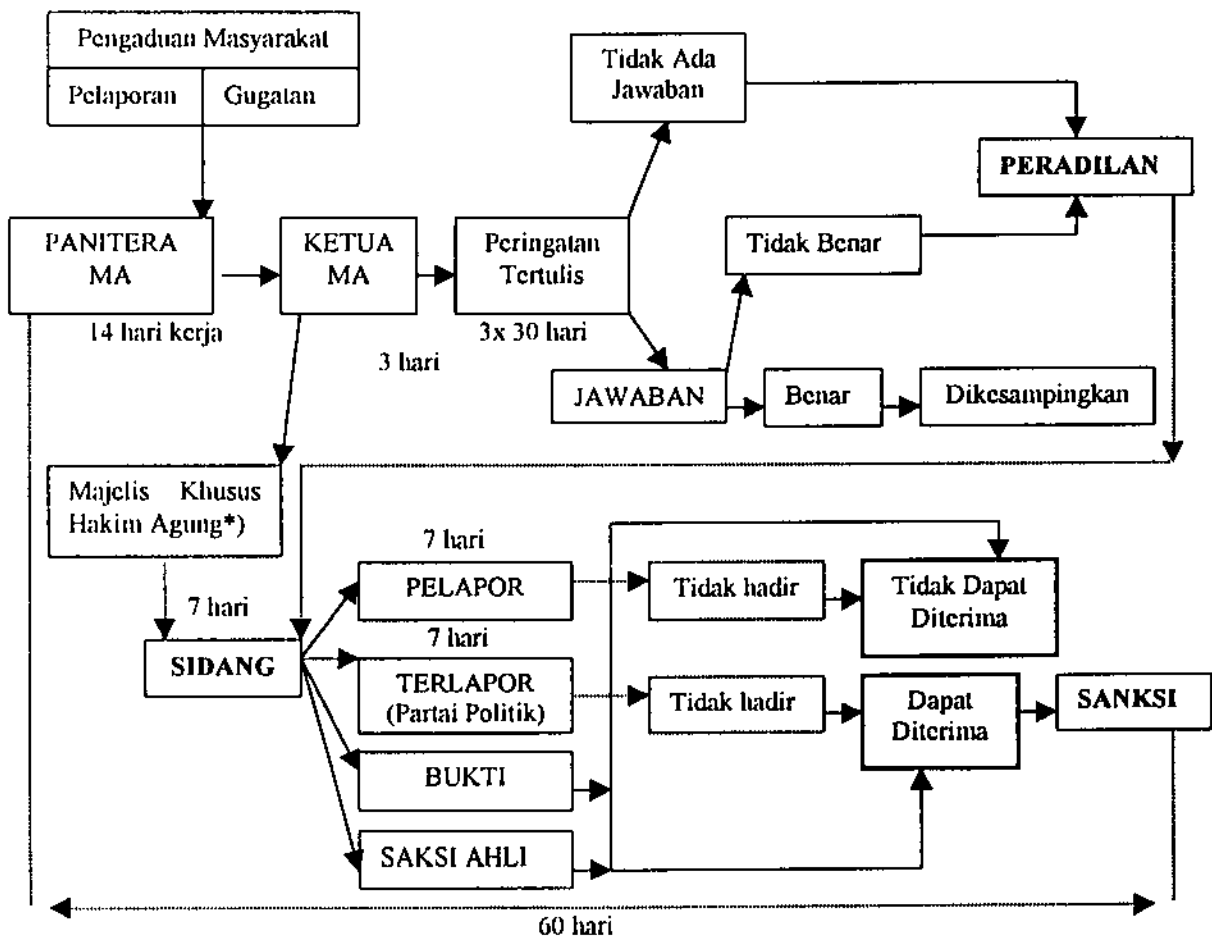
1. Tidak memenuhi kewajibannya untuk melaporkan daftar penyumbang dan jumlah sumbangan beserta laporan keuangan ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu yang telah ditetapkan ;
2. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bagi Partai Politik untuk tidak mendirikan badan usaha dan atau memiliki saham suatu badan usaha, karena partai politik merupakan organisasi nirlaba ;
3. Melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang mengatur batas jumlah sumbangan yang dapat diterima oleh Partai Politik ;
4. Nyata-nyata melanggar ketentuan Undang-undang tentang Partai Politik yang mengatur syarat-syarat pembentukan, tujuan, kewajiban dan larangan bagi partai politik.

Sanksi terhadap pelanggaran kategori pertama adalah penghentian bantuan dari anggaran

negara (pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 1999). Sanksi terhadap pelanggaran kategori kedua dan ketiga adalah mencabut hak suatu Partai Politik untuk ikut Pemilihan Umum (pasal 18 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999). Sanksi terhadap pelanggaran kategori 4 adalah membekukan atau membubarkan suatu Partai Politik (pasal 17 ayat (2)). Sesuai dengan judul tesis, dalam tesis ini hanya akan dibahas kategori pelanggaran ke empat.

Secara skematis alur atau mekanisme pengaduan/gugatan/proses peradilan dalam Perma Nomor 2 Tahun 1999 dapat digambarkan di bawah ini. Mekanisme itu dibahas tahap demi tahap sebagai berikut :

PENGADUAN (PELAPORAN – GUGATAN) (Perorangan/Perwakilan Masyarakat)



*) Majelis ini minimal terdiri dari 5 Hakim Agung dan seorang Panitera MA

Pertama, proses peradilan disebabkan oleh : (1) wewenang yang ada pada Mahkamah Agung ; dan (2) Pengaduan Masyarakat, baik berupa pelaporan maupun gugatan secara tertulis [pasal 8 ayat (1) dan pasal 9 ayat (1)].

Dalam hal Mahkamah Agung menggunakan kewenangan yang ada padanya, Perma ini tidak mengatur mekanismenya secara detil, yaitu hanya dalam pasal 19 :

“Dalam hal Mahkamah Agung setelah menerima atas pengaduan atau wewenang Mahkamah Agung yang diberikan oleh Undang-undang, bahwa Partai Politik melakukan perbuatan yang dapat dikenakan penindakan atau penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pasal 18, maka Mahkamah Agung melakukan langkah-langkah untuk meneliti dan menilai kebenarannya dalam persidangan Majelis.”

Jika memang Mahkamah Agung menggunakan “kewenangan yang ada padanya” yang berkonotasi fungsi administrasi, padahal UU Nomor 2 Tahun 1999 tegas menyatakan harus melalui proses peradilan [pasal 17 ayat (3)] yang merupakan fungsi peradilan. Ini berarti bahwa para pihak dalam kasus ini adalah Mahkamah Agung sendiri dan Partai Politik. Persoalan berikutnya, mungkinkah berdasarkan akal sehat Mahkamah Agung dapat berposisi ganda sekaligus, yaitu : satu sisi dia harus bertindak sebagai wasit yang melakukan pengawasan karena perintah UU, di sisi lain Mahkamah Agung bertindak sebagai salah satu pihak yang berperkara ? Akal sehat kita akan menjawab pasti tidak mungkin. Jika memang terjadi hal seperti itu, maka putusan tidak bisa keluar dari kesan kuat berbau sifat kediktatoran Mahkamah Agung. Ini berarti maksud penggeseran pemberian kewenangan pengawasan terhadap Partai Politik dari lembaga Presiden ke lembaga Mahkamah Agung tidak tercapai. Maksud itu adalah agar pengawasan terhadap Partai Politik berjalan obyektif dan tidak represif, sehingga hak-hak asasi sebagai warga negara dihormati secara baik. Ungkapan yang pas untuk itu adalah : “keluar dari mulut singa, masuk ke mulut buaya”. Tidak akan dapat memperbaiki keadaan.

Dalam hal Mahkamah Agung menggunakan kewenangannya melakukan proses peradilan dengan didahului oleh pengaduan dari masyarakat baik berupa pelaporan maupun berupa gugatan tertulis, Mahkamah Agung berposisi sebagai wasit diantara para pihak yang bersengketa, yaitu Pelapor/Penggugat (masyarakat luas) dan Terlapor/Tergugat (Partai Politik). Fungsi peradilan antara Penggugat-Tergugat disini dapat berjalan secara normal sesuai akal sehat, sedangkan fungsi peradilan Pelapor-Terlapor dilakukan bukan dalam proses peradilan tetapi dalam fungsi administrasi.

Terdapat perbedaan prinsipil terhadap kedua proses peradilan itu. Jika menggunakan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung tidak mempunyai konsekwensi hukum, untuk digugat balik atau dipersoalkan secara hukum. Ini karena prinsip "*no reprisal for their decisions*".²⁴ Prinsip ini berlaku di Amerika Serikat, meskipun demikian dapat diserap di Indonesia, berkenaan dengan sifat prinsip kekuasaan kehakiman (fungsi peradilan) adalah kekuasaan yang bebas dari pengaruh apapun dan bebas untuk mengambil keputusan (periksa pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970). Jika proses peradilan didasarkan karena adanya Pengaduan, baik berupa pelaporan ataupun gugatan tertulis. Disini, Pelapor dan atau Penggugat akan menghadapi konsekwensi hukum balik, jika laporan dan atau gugatan tidak terbukti, dengan tuduhan pencemaran nama baik, serta sangat dimungkinkan digugat balik secara perdata dengan dasar *onrechtmatige daad*.

Pada penggunaan wewenang jenis kedua, yaitu karena adanya pengaduan masyarakat, baik karena pelaporan ataupun karena gugatan terdapat keanehan, yaitu pensejajaran antara laporan tertulis dengan gugatan tertulis. Secara yuridis, pengertian

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 187-188.

keduanya adalah berbeda. “Laporan” berkesan tidak mempunyai bentuk dan mekanisme yang baku dan tidak rigid. Sebaliknya, “gugatan” berkonotasi mempunyai bentuk-bentuk hukum tertentu, misalnya harus terdapat identitas para pihak (siapa tergugat, siapa penggugat) dan dimana tempat tinggalnya, harus terdapat *posita* dan *petitum*, dan harus ada hubungan hukum antara keduanya (*fundamentum petendi*)²⁵. Setelah “gugatan”, terdapat jawaban, replik, duplik, rereplik, reduplik, dan seterusnya, sedangkan “laporan” tidak mengenal konotasi yang demikian. Tidak jelas dasar pemikiran apa, sehingga bentuk “laporan” disejajarkan dengan bentuk “gugatan”.

Dalam pengertian yuridis tidak dapat dibenarkan mensejajarkan “laporan” dengan “gugatan”. Pencampur-adukan itu terjadi karena tidak tegasnya pembedaan atau campur aduknya antara fungsi administrasi dan fungsi peradilan, dan itu dimulai oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yaitu pelaksanaan proses peradilan (fungsi peradilan) [pasal 17 ayat (3)], dengan didahului oleh 3 (tiga) kali peringatan dalam tenggang waktu 3 (tiga) bulan (fungsi administratif). Adalah tidak mungkin UU mencampur aduk kedua fungsi itu, kemudian Perma Nomor 2 Tahun 1999 mampu memisahkan kedua fungsi itu secara bagus. Kerancuan semacam itu, menjadikan alasan kuat bahwa UU Nomor 2 Tahun 1999 sulit berlaku efektif, karenanya harus segera dirubah untuk ditata secara bagus kedua fungsi itu.

Kedua, pengaduan/gugatan tertulis yang masuk dari masyarakat diperiksa oleh Panitera Mahkamah Agung maksimal selama 14 hari kerja (pasal 5) untuk kemudian disampaikan kepada Ketua Mahkamah Agung. Setelah memeriksa berkas, Ketua Mahkamah Agung melakukan : pertama, mengeluarkan peringatan kepada Partai Politik

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hal.35. Periksa juga pasal 56 UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

yang diadakan hingga tiga kali, sampai Partai Politik memberikan jawaban atau pembelaan diri dengan menyertakan dokumen-dokumen yang mendukung sanggahan itu (pasal 9 dan 11). Kedua, tiga hari kemudian, membentuk Majelis Khusus Hakim Agung yang terdiri minimal 5 orang Hakim Agung dan seorang Panitera Mahkamah Agung (pasal 14).

Dalam hal Partai Politik memberikan jawaban/pembelaan diri dan Mahkamah Agung berpendapat benar jawaban Partai Politik itu, maka **pengaduan itu dikesampingkan** (pasal 10 huruf a). Sebaliknya, apabila dari jawaban Partai Politik itu Mahkamah Agung berpendapat, Partai Politik tersebut melakukan pelanggaran, maka dilakukan **proses peradilan** (pasal 10 huruf b). Disini kewenangan Mahkamah Agung amat besar untuk mengenyampingkan pengaduan masyarakat ataupun memprosesnya dalam peradilan untuk itu. Apapun keputusan Mahkamah Agung, lebih-lebih keputusan mengenyampingkan pengaduan masyarakat, Mahkamah Agung harus transparan, menjelaskan dengan alasan-alasan apa hingga sampai pada kesimpulan mengenyampingkan atau memproses peradilan Partai Politik. Tanpa upaya itu, sulit dijamin penggunaan kewenangan itu dilakukan secara baik dan benar.

Dalam Perma Nomor 2 Tahun 1999 tidak jelas apakah jika wujud pengaduan berupa Gugatan, akan diperlakukan sama seperti Laporan Tertulis, yaitu dapat dikesampingkan begitu saja oleh Mahkamah Agung apabila dianggap pembelaan Terlapor benar. Sepatutnya, tidak disamakan perlakuan terhadap Laporan Tertulis dengan Gugatan. Terhadap wujud Gugatan, sepatutnya Mahkamah Agung memprosesnya dalam peradilan, karena dalam pemikiran hukum seseorang telah berani menggugat, tentu dia

telah memikirkan masak-masak akan semua akibatnya, terutama dengan bukti-bukti yang telah diinvestigasi dengan matang.

Ketiga, jika dilakukan proses peradilan, Ketua Majelis Hakim, dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima berkas-berkas perkara dari Ketua Mahkamah Agung, segera menentukan hari sidang serta memanggil Pelapor dan Terlapor (Pengurus Pusat Partai Politik) dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak penetapan hari sidang [pasal 15 ayat (1)]. Disini Majelis diberi kewenangan mendengarkan keterangan ahli (ayat 2). Tidak diatur tentang kemungkinan pemeriksaan saksi-saksi yang bukan saksi ahli. Saksi ahli dimungkinkan didengar keterangannya, mengapa saksi bukan ahli tidak dimungkinkan (diatur secara tertulis) ? Tidak jelas dengan alasan apa sehingga hal itu tidak diatur. Sepatutnya, meski tidak diatur, kemungkinan itu tetap harus dibuka, karena dalam proses peradilan adalah lumrah Pelapor/Penggugat mengajukan saksi-saksi untuk menguatkan dasar-dasar gugatannya. Terhadap pemeriksaan Akuntan/Ahli tidak diberikan adanya pemeriksaan silang (ayat 3).

Majelis memutuskan pengaduan tidak dapat diterima, apabila Pelapor telah dipanggil secara patut²⁶ tidak hadir (ayat 4). Sebaliknya, Majelis memutuskan pengaduan dapat diterima dan menjatuhkan putusannya, apabila Pengurus Pusat Partai Politik telah dipanggil secara patut tidak hadir (ayat 5). Terhadap jenis pengaduan berupa Laporan, boleh-boleh saja diambil langkah seperti tersebut di atas. Terhadap Gugatan, seyogyanya Mahkamah Agung tidak serta merta memutuskan Partai Politik telah melakukan pelanggaran, tetapi proses peradilan tetap harus berjalan tanpa pihak Terlapor (Pengurus

²⁶ Panggilan dipandang patut apabila diterima selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sebelum sidang pertama dalam bentuk relaas, disampaikan melalui kurir Mahkamah Agung dan ditandatangani oleh pencrima [pasal 16 ayat (6)].

Pusat Partai Politik) untuk kemudian diputus sesuai dengan bukti yang ada. Jadi, jangan diartikan proses peradilan tanpa kehadiran Terlapor (Pengurus Pusat Partai Politik) setelah pemanggilan secara patut seperti pengertian dalam putusan “*verstek*” dalam hukum acara perdata. Hal itu dikarenakan, terlalu mudah putusan sedemikian itu bagi sanksi pembekuan dan pembubaran Partai Politik.

4.1.5. Putusan

Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 maupun Perma Nomor 2 Tahun 1999 hanya dikenal *jurisdictio contentiosa* atau *contentieuse jurisdictie*, sedangkan *jurisdictio voluntaria* atau *voluntaire jurisdictie* tidak dikenal, karena itu putusan akhir yang diambil oleh Mahkamah Agung berupa putusan dan bukan ketetapan, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 17 Perma Nomor 2 Tahun 1999 :

“Dalam hal Majelis menjatuhkan putusan terhadap Partai Politik yang melakukan pelanggaran, baik pelanggaran administratif maupun yang dapat dikenakan sanksi pencabutan Partai Politik untuk ikut Pemilihan Umum, pembekuan atau pembubaran Partai Politik, dituangkan dalam bentuk **Putusan**”

Terdapat perbedaan prinsip antara kedua yurisdiksi tersebut dapat ditabelkan sebagai berikut²⁷ :

Jurisdictio voluntaria	Jurisdictio contentiosa
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Karena adanya permohonan ❖ Atas permohonan pemohon, pengadilan memberikan penetapan ❖ Sifat penetapan <i>declaratoir</i> (menerangkan/menyatakan) 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Karena ada sengketa/gugatan ❖ Atas sengketa pengadilan memberikan putusan ❖ Sifat putusan <i>condemnatoir</i> (menghukum)

²⁷ Eko Sugiarto, *Fungsi Mengatur Mahkamah Agung (Analisis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil)*, Tesis, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 1995, hal. 74.

Majelis menjatuhkan putusan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah sidang pertama [pasal 16 ayat (2)]. Sulit limitasi waktu tersebut dapat ditepati Mahkamah Agung, sebab bila pengaduan masyarakat berbentuk Gugatan kenyataannya perkara Nomor 01.G/WPP/2000, antara Tim Penegak Keadilan Pemilu (TPKP) Dan Kawan-kawan melawan Partai Golkar Karya terdapat jawab-menjawab berupa :

Penggugat	Tergugat
❖ Gugatan	❖ Jawaban
❖ Replik	❖ Duplik

serta terdapat pemeriksaan saksi-saksi, disamping pemeriksaan bukti-bukti tertulis. Pemeriksaan yang demikian itu tentu memerlukan waktu yang cukup lama. Kasus di atas gugatan masuk tanggal 10 Nopember 1999 dan diputus tanggal 13 Maret 2000. Ini berarti membutuhkan waktu 5 (lima) bulan, jauh dari pembatasan pasal 16 ayat (2) Perma Nomor 2 Tahun 1999.

Putusan yang diambil oleh Mahkamah Agung memuat tentang terbuktinya suatu pengaduan atas pelanggaran yang dilakukan Partai Politik, jenis sanksi dan tertentu jangka waktunya, kecuali putusan mengenai pembubaran Partai Politik yang tidak perlu adanya jangka waktu [Pasal 16 ayat (3)]. Dalam praktek putusan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor 01.G/WPP/2000, antara Tim Penegak Keadilan Pemilu (TPKP) Dan Kawan-kawan melawan Partai Golkar Karya terdiri dari : (1) Identitas Para Pihak ; (2) Tentang Duduknya Perkara ; (3) Tentang Pertimbangan Hukum ; (4) Diktum Putusan (Mengadili).

Ketua Mahkamah Agung berdasarkan atas putusan Majelis tersebut, dalam memberikan sanksi terhadap Partai Politik, mengeluarkan Surat Keputusan Ketua

Mahkamah Agung dengan menyalin amar putusan Majelis [pasal 17 dan 24 ayat (2)]. Produk hukum Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung di atas adalah produk yang dihasilkan dari pemikiran yang salah kaprah. Sulit dimengerti berdasarkan teori hukum administrasi. Surat Keputusan berkonotasi *beschikking* atau KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) yang merupakan hasil dari pelaksanaan fungsi administrasi, sedangkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung di atas didasarkan pada putusan Majelis Khusus Hakim Agung melalui proses peradilan. Jadi, merupakan hasil dari pelaksanaan fungsi peradilan. Dengan demikian, pengeluaran Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung diatas tidak mempunyai landasan teori yang benar. Tindakan Ketua Mahkamah Agung mengeluarkan produk hukum berupa Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung dengan menyalin amar putusan Majelis tersebut tidak dapat merubah produk hukum berbentuk *vonnis* menjadi produk hukum berbentuk *beschikking* atau KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara).

4.1.6. Menjalankan Putusan

UU Nomor 2 Tahun 1999 mengatur pelaksanaan putusan (eksekusi) hanya dengan satu ayat yaitu pasal 17 ayat (4) yang menyatakan :

“Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran Partai Politik dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia”

Secara teoritis menjadi persoalan, apakah putusan pembekuan dan pembubaran Partai Politik itu dengan membekukan atau membatalkan putusan tertulis Menteri Kehakiman dan HAM saat partai politik itu mendaftarkan diri sebagai partai politik dan diumumkan

dalam Berita Negara sebagaimana ketentuan pasal 4 UU Nomor 2 Tahun 1999.²⁸ Jika demikian, maka harus ada perintah dari Mahkamah Agung untuk itu Kepada Menteri Kehakiman dan HAM. Perintah dari Mahkamah Agung Kepada Menteri Kehakiman dan HAM itu semestinya tertuang dalam putusan Mahkamah Agung. Jika tertuang dalam putusan, maka mungkinkah Pengadilan (Mahkamah Agung) memerintah Menteri Kehakiman dan HAM tanpa yang bersangkutan dijadikan sebagai Turut Tergugat. Jika dijadikan Turut Tergugat, kesalahan apa yang dilakukan olehnya. Apabila pembekuan atau pembubaran *an sich* karena pembekuan dan pembubaran itu sendiri, kemudian Menteri Kehakiman (dan HAM) mengumumkannya pada Berita Negara, maka berarti merupakan bagian dari eksekusi putusan Mahkamah Agung. Jika demikian, berarti bahwa Menteri Kehakiman dan HAM melakukan pengumuman dalam Berita Negara pembekuan dan pembubaran Partai Politik demi hukum, maka semestinya hal itu diatur lebih rinci pada Perma Nomor 2 Tahun 1999 sebagai hukum acara UU Nomor 2 Tahun 1999. Ini berarti perlu penyamaan persepsi antara Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman dan HAM. Jika hal itu dilakukan, cukupkah diatur dalam bentuk Perma ? Tentu tidak cukup, karena Perma dibuat berdasarkan alas hukum UU Nomor 14 Tahun 1985, yang berarti intern Mahkamah Agung. Jika demikian, tentu yang paling pas diatur dengan bentuk Undang-undang. Artinya, segera bentuk UU untuk mengatur hukum acara UU Nomor 2 Tahun 1999, baik dengan membuat UU baru yang khusus untuk itu, atau

²⁸ Pasal 4 menyatakan : (1) Partai Politik didirikan dengan akta notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia ; (2) Departemen Kehakiman Republik Indonesia hanya dapat menerima pendaftaran pendirian Partai Politik apabila telah memenuhi syarat sesuai dengan pasal 2 dan pasal 3 undang-undang ini ; (3) Pengesahan pendirian Partai Politik sebagai badan hukum diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

merevisi UU Nomor 2 Tahun 1999 sekaligus memuat hukum acara pengadilan atas Partai Politik.

Pelaksanaan atas putusan Mahkamah Agung di atas hanya dilakukan di atas kertas. Masih menjadi persoalan, bagaimana jika Partai Politik yang dibekukan atau dibubarkan itu secara riil tidak membekukan dan atau membubarkan Partai Politik yang bersangkutan, tetapi masih riil hidup dan melakukan kegiatan ?.

Dibandingkan dengan UU Nomor 13 Prps 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-partai, UU Nomor 2 Tahun 1999 kurang lengkap menyangkut eksekusi putusan. UU Nomor 13 Prps 1960 mengatur dengan jelas eksekusi putusan tercantum dalam pasal 8 menyatakan :

- “(1) Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran suatu partai diberitahukan secepat mungkin kepada pimpinan partai itu.
- (2) Dalam waktu *tiga puluh hari*, terhitung mulai tanggal berlakunya Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran tersebut pada ayat (1) pasal ini, pimpinan partai harus *menyatakan partainya bubar* dengan memberitahukannya kepada Presiden seketika itu juga.
- (3) Apabila tenggang waktu tersebut dalam ayat (2) pasal ini *lampau* tanpa pernyataan partai termaksud, maka partai yang bersangkutan ialah *perkumpulan terlarang*.” (cetak miring oleh penulis)

Jadi, jelas partai politik yang dibubarkannya harus menyatakan dirinya bubar kepada Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak tanggal diterbitkannya Kepres tentang pembubaran partai politik, dan apabila lalai, maka dinyatakan sebagai Partai Terlarang.

Pembubaran di atas masih menyisakan persoalan, bagaimana kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan atau Majelis Permusyawaratan Rakyat dari partai politik terbubarkan ? Sekali lagi, UU Nomor 13 Prps 1960 lebih antisipatif dibanding UU Nomor 2 Tahun 1999. Konsekwensi itu diatur dalam pasal 9 yang menyatakan :

“Sebagai akibat pembubaran/pelarangan sesuatu partai, seorang dari partai itu yang duduk sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap berhenti sebagai anggota badan-badan tersebut.”

Jadi, sebagai konsekwensi pembubaran/pelarangan suatu partai politik, maka anggota partai politik yang sedang menjadi anggota MPR, DPR dan DPRD dianggap berhenti.

Apabila konsekwensi seperti itu tidak diatur akan terjadi kesulitan tersendiri kelak, misalnya Partai Politik itu telah mempunyai fraksi tersendiri baik dalam MPR, DPR, dan DPRD tentu nama partai masih tetap terpakai, ini berarti partai politik itu belum bubar, karena fraksi merupakan kepanjangan Partai. Jika tidak dianggap berhenti dari keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD akan masuk fraksi apa mereka itu ? Tentu menyulitkan.

5. Analisa Kasus

Kasus Gugatan Partai Gurem²⁹ Terhadap Partai Golkar

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 01.G/WPP/2000, tertanggal 13 Maret 2000 dengan kasus posisi sebagai berikut :

Partai Golkar sebagai partai peserta pemilu dituduh melanggar pasal 14 UU Nomor 3 Tahun 1999 dimana sumbangan yang dapat diterima partai politik adalah : (1) sumbangan perorangan sebanyak-banyaknya Rp 15.000.000,- (lima belas juta rupiah) ; (2) sumbangan dari perusahaan atau suatu badan sebanyak-banyaknya Rp 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah), akan tetapi Tergugat pada Pemilu 1999 telah menerima Rp 15.000.000.000,- (lima belas milyar rupiah) dari dana yang terkenal dengan skandal

²⁹ Penggugat 1. Tim Penggak Keadilan Pemilu (TPKP), 11. 1. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) ; 2. Partai Buruh Nasional (PBN) ; 3. Partai Kebangsaan Merdeka (PKM) ; 4. Partai Pilihan Rakyat (PILAR) ; 5. Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI) ; 6. Partai Nasional Indonesia (PNI) ; 7. Partai Rakyat Indonesia (PARI) ; 8. Partai Pekerja Indonesia (PPI) ; 9. Partai Masyumi Baru ; 10. Partai Musyawarah Rakyat Banyak (MURBA) ; 11. Partai Nasional Demokrat (PND).

Bank Bali sebagaimana tercantum dalam *Long Form PwC (pricewaterhouse Cooper)* dan diakui oleh Ketua Umum DPP Partai Golkar. Penerimaan dana itu bersifat tertutup dan rahasia. Tergugat dituduh juga tidak menyukseskan penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia (pasal 9 huruf e UU Nomor 2 Tahun 1999), yaitu Tergugat : (a) melakukan *money politic* baik dalam bentuk apa yang disebut serangan fajar yaitu pada waktu subuh dan pagi hari pemilihan atau pada hari-hari sebelumnya di “minggu tenang”, Tergugat telah membagi-bagi uang atau janji atau sembako atau semacamnya dengan maksud mempengaruhi para pemilih yang bersangkutan agar memilih tanda gambar Partai Golkar ; (b) dengan menggunakan atau bekerjasama dengan aparat pemerintah melakukan tindakan paksaan atau tekanan baik fisik maupun psikologis agar para pemilih memilih tanda gambar Tergugat ; (c) menyalahgunakan jaringan pengaman sosial sebagai alat mempengaruhi para pemilih ; (d) pencurian start kampanye dengan dalih temu kader.

❖ **Petitum Gugatan :**

1. menyatakan Partai Golkar telah melanggar pasal 14 ayat (1) dan (2), dan pasal 9 huruf e UU Nomor 2 Tahun 1999 ;
2. membekukan atau membubarkan atau setidaknya mencabut hak Partai Golkar untuk ikut Pemilu tahun 1999 dengan segala akibatnya termasuk menyatakan hasil suara dan kursi yang diperolehnya disemua lembaga perwakilan/pemusyawaratan seperti MPR, DPR dan DPRD I dan DPRD II dinyatakan tidak sah dan dibatalkan.

❖ **Putusan Mahkamah Agung :**

Menyatakan eksepsi Tergugat bahwa Gugatan Penggugat Kabur (*obscure libel*) dapat

diterima dengan alasan, *Pertama*, Gugatan berdasarkan pasal 14 ayat (1) (2) tidak dapat diajukan secara bersama-sama dengan gugatan berdasarkan pasal 9 huruf e, sehingga kesemua gugatan itu kabur. *Kedua*, pada saat yang sama sedang diperiksa perkara gugatan pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor : 521/Pdt.G/1999/PN. Jkt.Pst. antara para pihak,³⁰ *posista* dan *petitumnya* yang hampir sama (perbedaanya gugatan pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mendasarkan pada perbuatan melawan hukum), maka untuk mencegah pertentangan putusan antara perkara yang berkait tersebut Mahkamah Agung berpendapat, bahwa gugatan belum waktunya diajukan, karenanya gugatan haruslah dinyatakan tidak dapat diterima.

❖ Komentari :

1. Pertimbangan pertama putusan Mahkamah Agung diatas jelas sekali menunjukkan bahwa Mahkamah Agung terjebak dalam kubangan persepsi hukum acara perdata, padahal perkara a quo adalah perkara yang masuk dalam wilayah hukum publik (tindakan hukum tata negara) bukan hukum privat. Mestinya hal itu tidak boleh terjadi. Tidak ada masalah penggabungan kedua pelanggaran dalam satu gugatan karena Penggugat dan Tergugatnya sama, dan tidak terdapat larangan untuk itu. Betapa tidak efektif dan tidak efisiennya putusan Mahkamah Agung itu, jika kedua pelanggaran itu harus diajukan secara terpisah dalam dua gugatan.
2. Pertimbangan kedua sulit diterima nalar. Alasan itu alasan teknis, bukan alasan hukum. Alasan teknis tidak dapat mengalahkan alasan hukum. Pertimbangan kedua menunjukkan keragu-raguan Mahkamah Agung menginterpretasikan pasal 9 huruf e

³⁰ Penggugat : Penggugat II perkara Nomor 01.G/WPP/2000 plus (12) Partai Musyawarah Kekeluargaan dan Gotong Royong (MKGR) ; dan (13) Partai Kristen Nasional Indonesia (KRISNA), sedang Tergugat : (1) Partai Golkar ; (2) Presiden Republik Indonesia ; (3) Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) ; dan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

sehingga perlu menunggu putusan perkara Nomor 521/Pdt.G/1999/PN. Jkt.Pst. hingga mempunyai kekuatan hukum tetap. Mestinya Mahkamah Agung tidak perlu menunggu putusan *pengadilan yudex factie* atas perkara a quo karena UU Nomor 2 Tahun 1999 telah memberi wewenang penuh kepada Mahkamah Agung. Nampaknya, dengan putusan itu, Mahkamah Agung ingin memperoleh “keuntungan” : *pertama*, memperoleh putusan interpretasi pasal 9 huruf e yang teruji pertimbangannya, yaitu telah melalui Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, dari pada diputus oleh hanya Mahkamah Agung tanpa dapat diajukan Peninjauan Kembali, untuk kemudian diambil oper pertimbangan yang ada. *Kedua*, jika Tergugat terbukti melakukan pelanggaran dan diberi sanksi pembubaran Tergugat, Mahkamah Agung telah memperoleh pertimbangan matang mengenai konsekwensi-konsekwensi pembubaran partai politik berupa status keanggotaan anggota DPR, DPRD I, DPRD II, MPR, serta tindakan hukum yang telah dilakukan Tergugat a.l. tindakan pemilihan Presiden, tindakan memilih Gubernur, Walikota/Bupati, tindakan legislasi, dsb. Jika ini benar, tentu sangat mengecewakan. Disini sekaligus membuktikan bahwa ketentuan Perma Nomor 2 Tahun 1999 pasal 16 ayat (5) bahwa putusan Mahkamah Agung adalah yang pertama dan terakhir adalah tidak tepat dan kurang memenuhi rasa keadilan.

BAB IV

MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI PELAKSANA FUNGSI SEPERTI MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Membandingkan Peran Mahkamah Konstitusi Negara Federal Jerman Dengan Peran Mahkamah Agung RI Dalam Membekukan Dan Membubarkan Partai Poilitik

Telah dibuktikan pada Bab III bahwa fungsi peradilan Mahkamah Agung dalam membekukan dan membubarkan partai politik masuk dalam tindakan hukum tata negara (tindakan hukum publik) sehingga peradilan atas partai politik dapat dikatakan sebagai bagian dari fungsi peradilan tata negara. Dalam literatur ilmu hukum yaitu sistem peradilan Negara Republik Federal Jerman fungsi peradilan tata negara disebut dengan Mahkamah Konstitusi (*the constitutional court*).

Mengacu pada pembagian lingkungan peradilan yang dianut dalam pasal 10 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 yaitu terdapat empat lingkungan peradilan, masing-masing : lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan lingkungan peradilan militer, maka pemberian kewenangan oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 membawa konsekwensi logis, bahwa peradilan tata negara, dalam hal ini peradilan terhadap partai politik, berada dalam lingkungan peradilan tersendiri, walaupun tidak tegas dinyatakan demikian. Apakah pemberian fungsi yang demikian itu, secara yuridis membawa konsekwensi, bahwa Mahkamah Agung dalam hal ini telah melaksanakan fungsi seperti Mahkamah Konstitusi sebagaimana dinyatakan Satya Arinanto :

“Dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 ini, Mahkamah Agung memiliki kedudukan dan penanan sebagai semacam *constitutional court* (Pengadilan/-

Mahkamah Konstitusi), yang dalam Basic Law atau Konstitusi Jerman disebut *Federal Constitutional Court*. Kedudukan dan peranan semacam itu antara lain tercantum dalam pasal 17 dan 18 UU Nomor 2 Tahun 1999".¹

akan dibahas setelah terlebih dahulu mengenali kekhususan-kekhususan Mahkamah Konstitusi Negara Federal Jerman (*the constitutional court*) di bawah ini.

1.1. Kompetensi Mahkamah Konstitusi

Menurut Kurt Sontheimer secara umum Mahkamah Konstitusi berfungsi :

1. Membatasi kekuasaan organ-organ konstitusional lain dan membagi-bagi kekuasaan di antara organ-organ tersebut ;
2. Semacam badan "super parlemen" yang dapat menempatkan para legislator pada tempat yang tepat ;
3. Sebagai pelindung *Basic Law*.²

Secara rinci kompetensi Mahkamah Konstitusi disebutkan dalam *Basic Law* Negara Jerman pasal 93 adalah :

(1) *The Federal Constitutional Court shall decide :*

1. *On the interpretation of this Basic Law in the event of disputes concerning the extent of the rights and duties of a highest federal organ or of the parties concerned who have been vested with rights of their own by this Basic Law or by rules of procedure of a highest federal organ ;*
2. *In case of differences of opinion or doubts on the formal and material compatibility Federal law and Land law with this Basic Law, or on the compatibility of Land law with other Federal Law, at the request of the Federal Government, of land government, or of one third of the Bundestag members ;*
3. *In case of differences of opinion on the rights and duties of the Länder and the exercise of federal supervision ;*
4. *On other disputes involving public law, between the Federation and the Länder, between different Länder or within a Land, unless recourse to another court exists ;*
- 4 a) *On complaints of unconstitutionality, which may be entered by any person who claims that one of his basic rights or one of his rights under*

¹ Satya Arinanto, *Ditunggu, Peran MA sebagai "Constitutional Court"*, Harian Kompas, 2 Juni 1999.

² Kurt Sontheimer, *The Government and Politic of West Germany*, Hutchinson University Library, London, 1972, hal.164, dalam H.R. Sri Soemantri M, *Ilak Uji Materil Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal.49-50.

- paragraph (4) of Article 20, under Article 33, 38, 101, 103, or 104 have been violated by public authority ;*
- 4 b) On complaints of unconstitutionality, entered by communes or associations of communes on the ground that their right to self-government under Article 28 has been violated by a law other than a Land law open to complaint to respective Land constitutional court ;*
- 5. In the other cases provided for in this Basic Law.*
- (2) The Federal Constitutional Court shall also act in such other cases as are assigned to it by federal legislation.*

1.2. Susunan Organisasi Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya badan peradilan yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah terhadap *Basic Law*. Mahkamah Konstitusi untuk pertama kali dibentuk pada tahun 1951.³ Mahkamah Konstitusi adalah pengadilan federal otonom yang merdeka dari segala alat kelengkapan konstitusional yang lain. Pada saat yang sama Mahkamah Konstitusi juga merupakan badan peradilan yang mempunyai fungsi menerapkan hukum.⁴

Menurut Soemantri Mahkamah Konstitusi adalah :

badan peradilan yang berdiri sendiri terpisah dari badan peradilan yang lain. Juga tidak merupakan badan peradilan diatas peradilan yang lain. Dengan kata lain Mahkamah Konstitusi bukan merupakan peradilan banding bagi badan peradilan yang lain. Demikian pula sebaliknya, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tidak merupakan obyek yang dapat dibanding kepada badan peradilan lain. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan tingkat pertama dan sekaligus terakhir. Tetapi dalam kedudukannya sebagai pelindung *Basic Law* Mahkamah Konstitusi berada di atas alat kelengkapan negara yang lain, termasuk badan peradilan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan putusan-putusan pengadilan yang bertentangan dengan *Basic Law*.⁵

³ H.R. Sri Soemantri M, *Ibid.*, hal.44.

⁴ *Ibid.*, hal.45.

1.3. Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Terhadap Partai Politik

Berkaitan dengan pasal 93.1.5 *Basic Law* yang menyatakan :

In the other cases provided for in this Basic Law

pasal 21 *Basic Law* mengatur :

Parties which by reason of their aims or the conduct or their adherents seek to impair or do away with the free democratic basic order or threaten the existence of the Federal Republic of Germany shall be unconstitutional. The Federal Constitutional Court shall rule on the question of unconstitutionality.

Jadi, Mahkamah Konstitusi berwenang menyatakan suatu Partai Politik sebagai inkonstitusional (bubar) apabila tujuan-tujuannya atau tingkah lakunya atau kesetiaannya merusak atau menghapuskan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan negara Republik Federal Jerman.

Pembubaran atas Partai Politik itu pernah terjadi yaitu terhadap *Socialist Reich Party* pada tahun 1952 dan *Communist Party of Germany* tahun 1956 dengan alasan bahwa partai itu sangat bersifat seperti Nazi dan partai ini secara aktif terus berupaya menyebarkan dan melanjutkan paham Nazi.⁶

Ditinjau dari peran Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman pembubaran partai politik yaitu *Socialist Reich Party* pada tahun 1952 dan *Communist Party of Germany* tahun 1956, adalah benar pendapat Satya Arinanto bahwa Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat melakukan peran seperti Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman, namun ditinjau dari kekhususan-kekhususan Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman yaitu dari susunan organisasi serta kompetensinya adalah sama sekali tidak sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Dengan demikian

⁵ H.R. Sri Soemantri M, *Ibid.*, hal.46.

⁶ Satya Arinanto, *Tuntutan Pembubaran Partai Politik*, *Harian Kompas*, 12 Februari 2001, dan T Mulya Lubis, *Pembubaran Partai Golkar ?*, *Harian Kompas*, 27 Juni 2001.

membandingkan peran kelembagaan Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Mahkamah Konstitusi Negara Republik Federal Jerman adalah tidak komparabel.

2. Kemungkinan Mengadopsi Mahkamah Konstitusi Di Indonesia

Dari analisa di atas dihubungkan dengan paparan dalam bab satu dan dipertajam dengan bab dua dan bab tiga bahwa pemberian kewenangan melakukan pengawasan terhadap partai politik oleh UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik kepada Mahkamah Agung berada di luar sistem kewenangan administrasi dan sistem peradilan di Indonesia sebagaimana diatur dengan UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, maka pemberian wewenang itu mutlak perlu perbaikan. Perbaikan itu secara teoritis dapat ditempuh dengan menyesuaikan semua ketentuan UU yang disebutkan di atas atau dapat ditempuh pula dengan membentuk lembaga baru yaitu semacam Mahkamah Konstitusi di Negara Republik Federal Jerman. Pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi itu tentunya harus dilakukan dalam Undang-undang Dasar. Ini berarti harus melalui mekanisme perubahan UUD 1945, baik dengan jalan mengamandemen ataupun jalan lain. Hal itu mengingat model yang dilakukan di negara kelahiran Mahkamah Konstitusi memang demikian. Disamping itu, mengingat begitu mendasarnya kompetensi Mahkamah Konstitusi seperti

tersebut di atas sehingga diperlukan penataan ulang atau perbaikan penataan dalam hubungannya dengan produk-produk lembaga tinggi-lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara.

Perkembangan saat ini, walaupun tidak dalam hubungannya dengan peradilan terhadap partai politik tetapi karena urgensinya lembaga Mahkamah Konstitusi guna menyelesaikan perbedaan interpretasi lembaga Eksekutif (Presiden) dengan lembaga Legislatif (DPR) atas sumber hukum dalam arti formal yaitu UUD - TAP MPR - UU - PERPU - PP - KEPPRES - PERDA, menunjukkan bahwa ada kebutuhan dibentuknya Mahkamah Konstitusi sehingga Tim Ahli Badan Pekerja MPR mengusulkan mengamandemen nama Bab IX, pasal 24, serta menambahkan pasal 24A dalam UUD 1945 dengan rumusan di bawah ini.

Pertama, judul Bab IX dirubah dari BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN dengan BAB IX KEKUASAAN YUDIKATIF⁷. Kedua Pasal 24⁸ dirubah menjadi :

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang mandiri dan merdeka dari pengaruh kekuasaan lembaga negara lainnya dan dari pengaruh pihak manapun
- (2) Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh **Mahkamah Konstitusi** dan Mahkamah Agung serta lembaga pengadilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan lingkungan peradilan lainnya, yang susunan, tugas dan wewenangnya diatur dengan undang undang.

Pasal 24A menyatakan :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji materi **undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang**, memberi putusan atas pertentangan atau persengketaan antar lembaga negara, antara pemerintah pusat dan

⁷ Semestinya Kekuasaan Yudisiil atau tetap saja dengan Kekuasaan Kehakiman karena pengertian keduanya persis sama.

⁸ Naskah menurut UUD 1945 Bab IX pasal 24 menyatakan : BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN. Pasal 24 menyatakan : "(1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang ; (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah dalam menjalankan peraturan perundang-undangan serta menjalankan kewenangan lain yang diberikan undang-undang.

- (2) Mahkamah Agung berwenang mengadili perkara pada tingkat kasasi, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.⁹

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam rumusan Tim Ahli di atas mengalami pengecilan karena dalam rumusan itu Mahkamah Konstitusi bukanlah pelindung UUD Republik Indonesia secara penuh, seperti di Negara Republik Federal Jerman sebagai pelindung *Basic Law*, semua perundangan harus diuji kebenarannya terhadap *Basic Law*. Hal itu dikarenakan TAP MPR tidak termasuk perundangan yang dapat diuji materiil oleh Mahkamah Konstitusi, padahal tidak sedikit TAP MPR yang dinilai para ahli hukum bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia, bahkan terdapat ahli hukum tata negara yang menyarankan penghapusan TAP MPR karena menimbulkan kerancuan hukum.¹⁰

Jika rumusan Tim Ahli di atas diterima, maka terdapat peluang besar menggeser kewenangan pembekuan dan pembubaran terhadap partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, tentunya dengan merubah UU Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Hal itu dikarenakan karakteristik peradilan terhadap partai politik oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 mendekati karakteristik peradilan Mahkamah Konstitusi. Penggeseran wewenang itu lebih mudah, murah dan bahkan lebih realistis dibandingkan cara-cara lainnya, melihat karakteristik peradilan atas partai politik itu sendiri.

⁹ Rancangan UUD 1945 hasil Badan Pekerja MPR, Usulan Perubahan UUD 1945 Tim Ahli PAH I Badan Pekerja MPR, tanggal 29 Mei 2001, hal. 33-34.

¹⁰ Usulan Tiga Pakar Tata Negara : Hapus Tap MPR, Perpu, dan Keppres, Harian Kompas, 8 Maret 2000.

3. Kemungkinan Mengembalikan Kewenangan Membekukan dan Membubarkan Partai Politik Kepada Presiden

Disamping alternatif pengaturan seperti tersebut di atas, masih terdapat alternatif lain dalam mengambil solusi atas komplikasi hukum mengenai peradilan terhadap partai politik, yaitu mengembalikan pengawasan atas Partai Politik, khususnya pembekuan dan pembubaran Partai Politik, kepada lembaga yang semula mengawasinya, yaitu oleh lembaga Eksekutif (Presiden), dengan kompensasi atau imbalan bahwa Keputusan Presiden atas pengawasan partai politik itu dapat dibawa kepengadilan, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Mengingat Keputusan Presiden itu termasuk dalam tindakan hukum tata negara, maka harus terdapat perubahan atas kompetensi peradilan tata usaha negara, yaitu bahwa tindakan hukum tata negara masuk dalam kompetensinya. Perubahan itu dapat dilakukan dengan merubah antara lain pasal 1.3. yaitu terhadap unsur Tindakan hukum Tata Usaha Negara dirubah menjadi tindakan hukum publik. Jadi, baik tindakan hukum tata usaha negara ataupun tindakan hukum tata negara masuk dalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan masuknya unsur tindakan hukum publik kedalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara itu, Pemerintah (Presiden) tidak dapat sewenang-wenang menjatuhkan sanksi terhadap Partai Politik sebab keabsahan (*rechtsmateheid*) Keputusan itu akan diuji di Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila Pemerintah salah dalam mengeluarkan keputusan itu dan ternyata dibatalkan oleh Pengadilan, Partai Politik dapat memperoleh kompensasi-kompensasi tertentu, dan lebih dari itu Presiden dan *the rulling party* akan jatuh pamornya (*accountability*-nya) di mata masyarakat. Konsep ini juga bisa

dianggap sebagai jalan tengah agar Partai Politik-Partai Politik yang ada juga tidak lepas kontrol seperti selama ini terjadi.

4. Tuntutan Kuatnya Lembaga Peradilan (Pengadilan)

Dengan secara tegas dimasukkannya sengketa mengenai partai politik dalam lingkup kewenangan peradilan baik oleh Mahkamah Agung ataupun kelak oleh Mahkamah Konstitusi membawa konsekwensi logis yang cukup kuat, yakni tuntutan kuatnya lembaga peradilan. Di satu pihak peradilan dituntut mampu membebaskan diri dari pengaruh-pengaruh non yuridis dan putusan yang diambilnya berakurasi tinggi dengan mempertimbangkan keseimbangan faktor kepastian hukum dengan keadilan. Di pihak lain, masyarakat harus mampu mentradisikan diri dapat menerima kenyataan putusan peradilan itu dengan semua kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihannya. Tuntutan kuatnya lembaga peradilan itu adalah keniscayaan, sebab secara tidak langsung hampir sengketa seluruh aspek kehidupan masyarakat dan negara, termasuk aspek politik berada di tangan hakim, untuk itu para hakim harus tetap pada koridor *rechtsstaat* dan menghindari kekhawatiran seperti pandangan tradisional di Belanda tentang kemungkinan *rechtsstaat* (negara hukum) menjadi *rechterstaat* (negara hakim)¹¹. Jika para hakim dalam menjalankan fungsi peradilannya, yaitu menjalankan fungsi *rechtmatigheidstoetsing* (kontrol segi keabsahan) atas putusan lembaga eksekutif dan legislatif menjauhi rasa keadilan dan kepastian hukum, tentu kokohnya sendi-sendi berbangsa dan bernegara langsung atau tidak langsung terpengaruh akibat keputusan itu.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Wewenang Mahkamah Agung Menguji (IN) Konstitusionalitas Undang-undang (Suatu Analisis Atas Memorandum IKAIH Tanggal 23 Oktober 1996)*, Yuridika, Nomor 5 & 6 Tahun XI, September-Desember 1996, Surabaya, hal. 9.

Hal itu dikarenakan jatuh bangunnya pemerintahan sangat kuat dipengaruhi oleh orientasi elit-elit partai politik, lebih-lebih dengan sistem multi partai, dan penggunaan sistem pemilihan umum proporsional dimana tidak dikenal prinsip *the winner takes all*, sehingga sangat dimungkinkan tidak terdapat partai politik yang secara mutlak memenangkan pemilihan umum (*a single majority*). Jika partai politik-partai politik tidak kuat orientasinya pada kepentingan masyarakat dan keselamatan bangsa dan negara, pemerintahan akan terus jatuh bangun dan akan sulit melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dengan stabil sehingga pada gilirannya tidak mustahil peningkatan kesejahteraan rakyat akan terabaikan. Tuntutan kuatnya lembaga peradilan di atas memaksa kita menengok dunia yang memiliki lembaga peradilan yang kuat. Contoh yang pas untuk itu adalah sistem peradilan di Amerika Serikat.

5 Membandingkan Beberapa Contoh Bagian Dari Kuatnya Sistem Peradilan Amerika Serikat Dengan Sistem Peradilan (Pengadilan) Di Indonesia

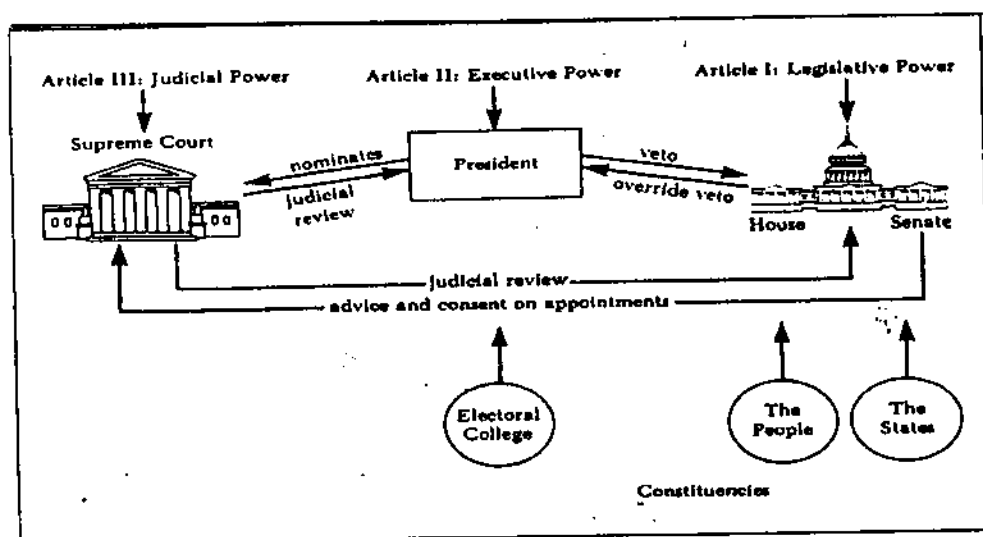
Kewenangan *Supreme Court* dan pengadilan di bawahnya diperoleh dari pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudisiil. Pemisahan kekuasaan bukanlah berarti pemisahan dan pembedaan ketiga lembaga tersebut secara total. Pemisahan kekuasaan itu hanya dapat ditegaskan dengan pembagian kekuasaan-kekuasaan sekunder guna terciptanya *checks and balances* yang memadai. Komponen penting dari sistem pemisahan kekuasaan-kekuasaan dan *checks and balances* termasuk hak veto Presiden atas UU yang dibuat oleh Congress, persyaratan penandatanganan (penerimaan) Presiden atas seluruh UU yang dibuat Congress, pembagian (*sharing*) pembuatan perjanjian dengan negara lain (*treaty-making*) dan penunjukan

kekuasaan antara Presiden dan Senat. Sementara *Supreme Court* mempunyai kewenangan membatalkan tindakan-tindakan eksekutif dan produk hukum Congress. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Peter Woll :

The separation of powers refers to the separation of three branches of the national government from each other in their exercise of primary legislative, executive, and judicial authority. The separation of powers does not mean, however, that three branches are to be totally separate and distinct. The separation of three branches are only be maintained by the sharing of secondary powers as far as necessary to bring about adequate checks and balances.....

The important components of the separation of powers and checks and balances system include the presidential veto of legislation, and the sharing of treaty-making and implication, the authority of the Supreme Court to overturn executive actions and congressional laws is also important part of the system.¹²

Pemisahan kekuasaan itu digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1 : The Separation of Powers : Checks and Balances. Separate and shared powers and separate Constituencies were designed to guarantee checks and balances among the three branches of the government.¹³

Berbeda dengan sistem ketatanagaraan di Indonesia tidak mengenal pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), tetapi mengenal pembagian kekuasaan (*division of powers*).¹⁴ Hal itu tidaklah menjadi persoalan penting, karena yang terpenting bukan

¹² Peter Woll, *Constitutional Democracy Policies and Politics*, Little, Brown and Company (Inc.), Canada, 1982. hal.5-6.

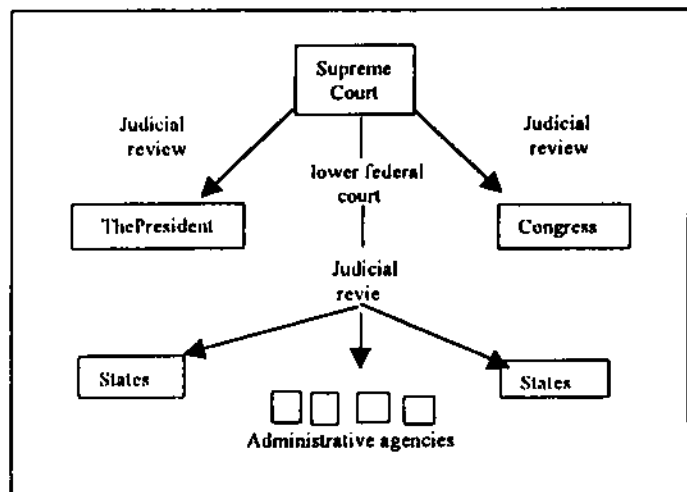
¹³ *Ibid.*, hal.6.

¹⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986. hal.16.

karena adanya pemisahan kekuasaan itu tetapi yang berkaitan dengan pembahasan disini adalah adanya *checks and balances* antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudiciil. Di Indonesia *checks and balances* antara kedua kekuasaan itu hanya sebatas penyaringan calon Hakim Agung dan Ketua serta Wakil Ketua Mahkamah Agung oleh DPR untuk dipilih atau ditetapkan oleh Presiden. Kewenangan Mahkamah Agung menyatakan inkonstitusional produk hukum Legislatif tidak termasuk di dalamnya. UU Nomor 14 Tahun 1970 pasal 26 ayat (1) dan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 pasal 5 ayat (2) menentukan Mahkamah Agung hanya mempunyai hak menguji peraturan perundangan di bawah UU.

5.1. Membandingkan *Judicial Review* Dan Kemandirian *Supreme Court* dan Pengadilan Di Bawahnya Dengan Mahkamah Agung RI.

Judicial Review adalah kekuasaan oleh *Supreme Court* dan pengadilan di bawahnya untuk menyatakan produk hukum *Congress* dan presiden *unconstitutional*, atau tindakan-tindakan presiden, administratif, dan negara bagian bertentangan dengan konstitusi atau UU, sebagaimana digambarkan dalam bagan berikut :



Gambar 2 : *Judicial Review. The Supreme Court and lower federal courts may review presidential, Congressional, administrative, and states actions where proper cases and controversies exist.*¹⁵

¹⁵ *Ibid.*, hal. 8.

Kewenangan *judicial review* tersebut adalah bagian penting dari sistem *checks and balances* pada tingkat nasional, dan merupakan sesuatu yang vital bagi terpeliharanya supremasi hukum negara federal.¹⁶ Konstitusi Amerika Serikat tidak menentukan kewenangan *Supreme Court* untuk melakukan hak menguji materiil atas UU yang dihasilkan *Congress*. Hal itu sesuai dengan *article VI Section 2* Konstitusi Amerika Serikat :

*"This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the judges in every States shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding."*¹⁷

Kenyataannya *judicial review* atas produk *Congress* dilakukan oleh *Supreme Court* Amerika Serikat dalam kasus *William Marbury vs. Madison* pada tahun 1803 untuk pertama kalinya *Supreme Court* pimpinan *John Marshall* menyatakan bahwa Undang-undang Federal sebagai unconstitutional, dengan menyatakan :

*"It is one of the purposes of written constitution to define and limit the power of the legislature. The legislature cannot be permitted to pass statutes contrary to a constitution, if the latter is to prevail as superior law. A court avoid choosing between the Constitution and conflicting statute when both are relevant to a case which the court is asked to decide. Since the Constitution is paramount law, judges have no choice but to prefer it to refuse to give effect to the latter."*¹⁸

Juga dalam putusan itu *John Marshall* mengambil keputusan bersejarah bahwa *The High Court* diberi kekuasaan dan tanggung jawab untuk menginterpretasikan Konstitusi.¹⁹ Sejak saat itulah banyak Undang-undang Federal dan Undang-undang Negara Bagian

¹⁶ *Ibid.*, hal 7.

¹⁷ Peter Woll, *Op. Cit.*, hal.462.

¹⁸ R. Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hal.53-54.

¹⁹ Peter Woll, *Op. Cit.*, hal.413.

dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi oleh *Supreme Court*.²⁰ Pengadilan menetapkan 123 ketentuan Undang-undang Federal dinyatakan *unconstitutional* secara keseluruhan atau bagian dari 850.000 Undang-undang hukum publik dan privat yang telah diputuskan. Sebaliknya, 950 Undang-undang Negara Bagian telah dibatalkan sejak tahun 1789, dan 850 pembatalan dilakukan setelah 1870.²¹ Walaupun terdapat kontroversi terhadap dapat tidaknya *Supreme Court* melakukan *Judicial Review* atas produk *Congress* tetapi tindakan hakim John Marshall itu mendapat dasar pembenaran oleh kalangan yuris Amerika Serikat. Hal itu terbukti dengan munculnya dua pandangan dasar pembenaran atas *judicial review*, yaitu :

pertama , pandangan yang beranggapan bahwa *judicial review* itu merupakan kekuasaan

otomatis *Supreme Court* (*automatic power of Supreme Court*).

Menurut pandangan ini, Konstitusi adalah hukum yang tertinggi (*supreme law*) dalam negara yang ditetapkan oleh Rakyat. Karena Konstitusi sebagai hukum yang tertinggi, maka segala peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan Konstitusi. Jika tidak sesuai atau bertentangan, adalah kewajiban *Supreme Court* untuk menyatakannya sebagai *unconstitutional*.

kedua, pandangan yang beranggapan bahwa *judicial review* merupakan kekuasaan yang merdeka (bebas) dari *Supreme Court* (*discretionary power of the Supreme Court*).

Pandangan ini beranggapan, bahwa apa yang dikemukakan, ditentukan atau yang diatur dalam Konstitusi, adalah buatan manusia. Dan Sesuai dengan fitrah

²⁰ *Loc. Cit.*

²¹ Henry J. Abraham, *The Judicial Process*, edisi ke-4, Oxford University Press, New York, 1980, hal. 296-297, dalam Peter Woll, *Loc. Cit.*

manusia yang tidak luput dari keterbatasan, maka apa yang telah ditentukan dalam Konstitusi itu pada suatu saat akan menjadi tidak jelas atau kabur maknanya. Karena itu, menjadi kewajiban serta hak *Supreme Court* untuk memperjelas dan menegaskan ketentuan-ketentuan yang dinilai tidak jelas itu.²²

Jelas, betapa kuat, mandiri, dan akurat putusan peradilan Amerika Serikat, dan lebih dari itu pada kenyataannya tindakan *judicial review* atas UU dibenarkan oleh publik Amerika Serikat. Sikap dan pendirian seperti itu sangat sulit ditemukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia serta kalangan para yuris ataupun publik di Indonesia.

Sebagai perbandingan di Indonesia diketengahkan disini contoh kasus pembrangusan SIUP majalah Tempo Perkara Nomor 094/G/1994/IJ/PTUN Jkt. dan kasus KEDUNG OMBO.

1. Kasus Putusan Majalah Tempo

Alasan yang paling utama tuntutan dalam kasus ini adalah pencabutan SIUP majalah Tempo adalah bertentangan dengan UU tentang Pers, yang menyatakan bahwa pencabutan SIUP tidak dibenarkan. Menteri Penerangan membatalkan SIUP majalah Tempo dengan dasar Surat Keputusan Menteri Penerangan Nomor 1 Tahun 1984. Menurut penggugat Kepmenpen di atas bertentangan dengan UU Pers. Mengingat kedudukan Kepmen jauh di bawah UU, adalah bertentangan dengan hukum penggunaan Kepmenpen sebagai dasar pencabutan SIUP. Jadi, pencabutan SIUP bertentangan dengan UU tentang Pers. Petitum gugatan adalah (1) Menyatakan batal pencabutan SIUP majalah Tempo ; (2) Menerbitkan SIUP baru majalah Tempo atas nama PT Grafiti Pres.

²² *Ibid.*, hal.54-55.

Pertimbangan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta adalah : (1) Kepmenpen Nomor 1 Tahun 1984 bertentangan dengan UU tentang Pers karena UU itu tidak mengatur pencabutan SIUP, namun demikian Kepmenpen memberikan kewenangan pada pemerintah melalui Menteri Penerangan untuk mencabut SIUP ; (2) Atas dasar alasan di atas, pengadilan tidak menerapkan Kepmenpen, tetapi mengujinya dengan UU tentang Pers. Pengadilan sampai pada putusan bahwa pencabutan SIUP itu bertentangan dengan UU tentang Pers. Inti putusan pengadilan adalah : (1) menyatakan batal dan menolak pencabutan SIUP majalah Tempo oleh Menteri Penerangan ; (2) Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Kepmenpen ; (3) memerintahkan Tergugat untuk menerbitkan SIUP majalah Tempo yang baru.

Pengadilan Tinggi TUN Jakarta menguatkan putusan Pengadilan TUN Jakarta. Namun, Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta dan menyatakan bahwa tidak terdapat pertentangan hukum antara Kepmenpen no. 1 Tahun 1984 dengan UU tentang Pers.²³

Pada kasus ini betapa tidak akuratnya dan terkesan tidak mandiri Mahkamah Agung dari pengaruh Eksekutif. Jelas, di dalamnya terdapat pertentangan hukum antara Kepmenpen No. 1 Tahun 1984 yang mengatur pencabutan SIUP dengan UU tentang Pers yang tidak memperbolehkan pencabutan SIUP. Keputusan itu seolah menegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak mandiri dari pengaruh Eksekutif.

Mahkamah Agung dapat mencontoh keberanian *Supreme Court* Amerika Serikat dalam melaksanakan *judicial review* atas produk Legislatif, walaupun Tap MPR Nomor

²³ Philipus M. Hadjon, *Judicial Review of Administrative Actions and Governmental Liability in Indonesia*, dalam Yong Zhang (ed.), *Comparative Studies on Governmental Liability In East and Southeast Asia*, Kluwer Law Internasional, Netherlands, 1999, hal.132-136.

III/MPR/2000 dan UU Nomor 14 Tahun 1970 membatasinya hanya pada perundang-undangan di bawah UU. Hal itu dikarenakan pembatasan *judicial review* dilakukan tidak oleh UUD, tetapi oleh Tap MPR dan UU, yaitu produk hukum di bawah UUD, sedangkan tegas disebutkan dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 pasal 4 ayat (1) :

Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Ini berarti baik TAP MPR maupun UU tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

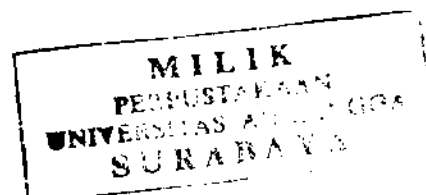
Terdapat dua jenis pembatalan, yaitu pembatalan abstrak-formal dan pembatalan praktikal dengan cara 'non application'. Pembatalan abstrak dan formal seperti dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sistem ini banyak dikritik karena melahirkan badan pengontrol yang sulit mengekang hawa nafsu (*self restrain*). Memang terdapat keunggulannya, yaitu melahirkan kesatuan dalam sistem hukum positif. Pembatalan praktikal sebetulnya lebih fleksibel. Pembatalan ini dilakukan melalui pertimbangan hakim (*ratio decidendi*) dan mempunyai kekuatan mengikat melalui asas preseden. Sistem kita tidak mengenal asas preseden namun kita juga mengenal yurisprudensi tetap.²⁴ Dengan demikian, jikalau Mahkamah Agung khawatir melanggar UU dan TAP MPR karena melakukan invalidasi abstrak-formal, maka cukuplah Mahkamah Agung melakukan *judicial review* terhadap UU dengan invalidasi praktikal.

2. Kasus KEDUNG OMBO²⁵

Persoalan intinya adalah penerbitan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 593.8/133/1985 yang dirubah lagi dengan S.K. Nomor 593.8/133/1987, yang

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hal. 7.

²⁵ Disarikan dari Varia Peradilan, *Majalah Hukum*, tahun IX, nomor 108, September 1994, hal.5-8 dan Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, hal.141-142.



menetapkan besarnya uang ganti rugi pembebasan Tanah Waduk Kedung Ombo yaitu sebesar Rp 3000,- (tiga ribu rupiah) hingga Rp 5000,- (lima ribu rupiah) per m², namun, rakyat menolaknya karena terlalu kecil. Disamping ganti rugi itu rakyat pemilik tanah juga diberikan tanah pengganti di lokasi lain dengan disediakan fasilitas umum dan kapling tanah untuk masing-masing kepala keluarga. 5% dari rakyat menolak dan tetap bersi keras tinggal di tanahnya karena penentuan harga tidak dilakukan secara musyawarah. Panitia Pembebasan lalu meminta fatwa Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung memberikan fatwa dengan surat tertanggal 16 Nopember 1988 Nomor 578/1320/88/II UM-TU-/PDT, yang isinya nasehat agar uang proyek tidak hangus maka dapat ditawarkan dan dititipkan melalui *consignatie* pada Pengadilan Negeri Boyolali. Panitia kemudian mengajukan permohonan *consignatie* dan dikabulkan. Pemilik tanah tetap menolak ganti rugi yang ditawarkan Pengadilan. Beberapa waktu kemudian, pembangunan waduk selesai dikerjakan, dan pintu waduk lalu ditutup. Air sungai mulai menggenangi areal waduk, bangunan rumah, tanah serta tanaman dan pepohonan milik sebagian rakyat yang menolak tanahnya dibebaskan tenggelam tergenang air. Mereka tetap menolak berdiam di relokasi desa yang ditunjuk Pemerintah.

Sebanyak 54 orang pemilik tanah yang menolak pembebasan mengajukan gugatan pada Pengadilan Negeri Semarang. Para Tergugat adalah (1) Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Dalam Negeri Cq. Gubernur KDH Jawa Tengah ; (2) Negara Republik Indonesia Cq. Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Pekerjaan Umum Cq. Direktur Jenderal Pengairan Cq. Pimpinan Proyek Pengembangan Jratun Seluna Cq. Pimpinan Waduk Kedung Ombo.

Fundamentum petendi adalah bahwa penerbitan S.K. Gubernur adalah merupakan tindakan melawan hukum dalam memutuskan kompensasi, dan tindakan mengaliri air pada tanah Penggugat, bangunan dan tanaman pertanian. Berdasarkan alasan itu Penggugat menuntut kompensasi baru : (1) areal pengganti harus setara dengan kualitas tanah yang dibebaskan ; (2) penyediaan infrastruktur dan fasilitas umum di lahan pengganti ; (3) jumlah kompensasi sebesar Rp 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) per-m² dengan perincian ganti rugi bangunan dan tanaman pertanian.

Keputusan Pengadilan Negeri No. 117/Pdt/G/1990/PN Smg. 17 Desember 1990. dan Pengadilan Tinggi memunculkan dua persoalan hukum : (1) apakah perbuatan Gubernur merupakan perbuatan melawan hukum dalam memutuskan kompensasi ? ; (2) Ketika waduk selesai dibangun, apakah pemilik tanah, bangunan dan tanaman masih mempunyai hak atasnya ? . Pada persoalan pertama, Pengadilan memutuskan bahwa tindakan Gubernur telah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, karenanya Gubernur tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Persoalan berikutnya, Pengadilan memutuskan bahwa setelah Pengadilan Negeri menerima konsinasi uang kompensasi Penggugat tidak lagi mempunyai hak atas tanah dan rumah tersebut. Berdasarkan atas pertimbangan itu Pengadilan memutuskan menolak gugatan Para Penggugat. Putusan di atas dikukuhkan oleh Pengadilan Tinggi Nomor 143/Pdt/1991/PT Smg. Tanggal 9 April 1991.

Mahkamah Agung berpendapat, pertama, memperbandingkan Kepmendagri Nomor 15 Tahun 1975 dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 maka dalam pembebasan tanah musyawarah untuk mufakat merupakan suatu kewajiban dan tidak dapat dilakukan dengan paksaan. Kenyataannya musyawarah untuk mufakat belum dilakukan. Kedua,

prosedur konsinasi yang diatur dalam pasal 1404, 1405, 1409 B.W. jo. Pasal 806 dan 811 R.V. Pihak berpiutang adalah masyarakat yang terkena proyek waduk dan yang menerima pembayaran uang ganti rugi dari Pemerintah yang disebut debitur. Prosesnya bukan sepihak, tetapi berupa gugatan (jawab-jinawab), masing-masing berhak untuk banding dan kasasi. Oleh karenanya belum ada konsinasi, sehingga tanah, bangunan, dan tanaman masih merupakan milik Para Penggugat. Ketiga, Kerugian materiil dan immateriil yang perlu dipertimbangkan adalah : Bahwa melakukan pembebasan tanah tanpa musyawarah mufakat dan dengan iktikat tidak baik, sehingga pemilik tanah merasa terpaksa melepaskan hak milik atas tanah, bangunan, dan tanamannya. Mereka kehilangan kesenangan hidup dan mereka berhak uang ganti rugi immateriil.

Berdasarkan hal itu, Majelis kasasi berpegang pada petitum subsidair, *Ex aequo et bono*, memberi ganti rugi baik materiil maupun immateriil kepada penggugat. Keempat, Ganti rugi untuk tanah dan bangunan Rp 50.000,- per-M2, dan untuk tanaman Rp 30.000,- per-M2. Kelima, ganti rugi immateriil sebesar dua milyar rupiah.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2263 K/PDT/1991 ditolak Tergugat dan mengajukan Peninjauan Kembali dengan Nomor 650 PK/Pdt/1994 dengan alasan : pertama, tentang jumlah ganti rugi Mahkamah Agung telah melebihi tuntutan Penggugat (*ultra petita partium*) dan memberikan ganti rugi immateriil meskipun Penggugat tidak meminta demikian. Kedua, petunjuk Konsinasi dari Mahkamah Agung haruslah diikuti. Dengan demikian konsinasi adalah sah.

Dengan mengambil pertimbangan seperti tersebut Majelis PK memutuskan menerima permohonan peninjauan kembali, dan membatalkan putusan Mahkamah Agung Nomor 2263 K/PDT/1991, serta menyatakan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

Adapun pertimbangannya adalah sebagai berikut : (1) berdasarkan pasal 178 paragraf 3 HIR jo. Pasal 67 huruf c UU Nomor 24 Tahun 1985 dalam yurisdiksi Mahkamah Agung, Majelis tidak dapat melakukan *ultra petita* Penggugat ; (2) dalam ganti rugi, Majelis harus memilih tuntutan primer atau subsudair ; (3) tuntutan ganti rugi menurut B.W. diterima apabila Penggugat berhasil membuktikan di depan sidang rinciannya ; (4) menurut pasal 1370 B.W. tuntutan ganti rugi immateriil dapat dikabulkan dalam kaitan kematian, cacat tetap, atau penghinaan ; (5) guna kepentingan umum, ganti rugi dengan konsinasi pada Pengadilan Negeri diperbolehkan, dengan alasan : a. untuk mencegah tertundanya proyek ; b. menghindari hangusnya uang proyek ; c. hukum berfungsi menunjang pembangunan ; d. hak milik mempunyai fungsi sosial.

Jelas sekali terlihat, bahwa dengan pendirian hukum sebagaimana angka 5 Mahkamah Agung tidak bebas dari pengaruh eksekutif, karena pertimbangan-pertimbangan itulah selama ini didengung-dengungkan Pemerintah sebagai idiologi pembangunan rezim Soeharto, tidak peduli apakah idiologi pembangunan itu justru menginjak-injak hak asasi manusia bahkan hukum positif Indonesia. Hal lain yang dapat dilihat dari kasus di atas adalah itu jelas sekali terlihat, bahwa Mahkamah Agung bersikap tidak konsisten, pertama menerima gugatan, dan kedua menolak gugatan, walaupun dalam lembaga yang berbeda yaitu lembaga kasasi dan lembaga peninjauan kembali, tetapi dalam satu instansi, yaitu Mahkamah Agung. Berbeda dengan sistem peradilan di Amerika Serikat, bahwa fungsi utama *Supreme Court* adalah menjaga konsistensi interpretasi hukum atas konstitusi dan UU federal. Apabila terdapat perbedaan pendapat pada pengadilan di bawahnya, *Supreme Court* meninjau kembali

pendapat itu untuk memantapkan keseragaman prinsip-prinsip hukum. Hal itu sebagaimana diungkapkan oleh Peter Woll :

*A primary task of the Supreme court is to foster consistency of legal interpretation of the Constitution and federal laws. Conflicting judicial opinions of the lower courts are reviewed by the Supreme Court in order to establish uniform legal principles.*²⁶

Berkaitan dengan ketidak akuratan atau kurangnya kualitas penalaran hukum keputusan pengadilan, Philipus M. Hadjon dengan mengambil analisa dari kasus *The Bali Sky Light Restaurant*, kasus pembatalan SIUP majalah Tempo, dan kasus Kedung Ombo, sampai pada kesimpulan bahwa :

*The legal reasoning of judges under administrative jurisdiction still needs to be improved.*²⁷

Andriaan Bedner berpendapat peradilan administratif di Indonesia kurang mandiri dari pengaruh eksekutif dalam kasus-kasus yang secara politis sensitif,²⁸ sehingga pengadilan melakukan aliansi dengan eksekutif agar karirnya di masa depan tidak terancam, sebagaimana diungkapkan dalam tulisannya :

*Finally, the judiciary in Indonesia in general suffers from both lack of authority and lack of independence. In the case of the administrative court this has serious implications for remedial power and judges may have some fears about the career when dealing with politically sensitive cases. In order to overcome these problems, judges have sought both publicity and more less stable alliance with executive institutions. Although this has not resolved the problem, it has certainly helped the administrative courts in sustaining their position and in daring to pass some remarkable judgments in politically sensitive cases. On the other hand, seeking alliances may eventually turn against the courts' independence.*²⁹

²⁶ Peter Woll, *Op. Cit.*, hal.414.

²⁷ *Ibid.*, hal.145.

²⁸ Yang dimaksud kasus-kasus politik disini adalah kasus eksekusi putusan Bakortanasda berkaitan dengan keuskupan baru Gereja Batak Protestan, kasus Arif Budiman, dosen Satya Wacana Semarang, dan kasus pecabutan SIUP majalah Tempo.

²⁹ Andriaan Bedner, *Administrative Court in an Executive-Dominated State : The case of Indonesia*, dalam Yong Zhang (ed.), *Comparative Studies on The Judicial Review System In East and Southeast Asia*, Kluwer Law Internasional, Netherlands, 1999, hal.210.

5.2. Pengawasan Atas Peradilan Di Amerika Serikat dan Atas Mahkamah Agung RI

Di Amerika Serikat terdapat mekanisme pengawasan Pengadilan Federal hingga pemecatan (hakim-hakim). Seperti *Congress* dan *President*, pengadilan federal tunduk pada prinsip *checks and balances* yang dilakukan oleh *Congress* dan *President*. Prinsip *checks and balances* Presiden terhadap Pengadilan berupa pengangkatan hakim dilakukan oleh Presiden (dengan saran dan persetujuan dari *Senate*), dan *Congress* memiliki kekuasaan tertinggi memecat dan menyatakan bersalah (*conviction*) hakim-hakim pengadilan, suatu cara memecat hakim. Pemecatan (*impeach*) dilakukan oleh *The House of Representative* melalui voting, sedangkan pernyataan bersalah (*coviction*) dilakukan secara voting dengan $\frac{3}{4}$ suara oleh *Senate*, seperti yang diungkapkan William J. Keefe :

*Like Congress and the president, the federal judiciary is subject to the checks and balances of the other two branches. Judicial appointments are made by president (with the advice and consent of the Senate), and Congress has the ultimate power of impeachment and conviction of members of the federal bench—the only method by which such judges can be removed against their will. Specifically, a vote by the House will impeach a judge, while a vote of two-thirds of the senators will result in the judge's conviction.*³⁰

Sebagian terbesar Negara Bagian mempunyai persyaratan-persyaratan konstitusional untuk *impeachment*, tetapi prosesnya (jaminan aslinya tanda tangan-tanda tangan dalam mengajukan petisi-petisi dan penyelenggaraan peradilan-peradilan) menyita waktu dan membutuhkan ongkos sangat mahal. Dengan mekanisme di atas, terdapat sejumlah hakim telah diberhentikan. Sembilan Negara Bagian mengabulkan *judicial recall* ; tetapi terdapat lebih sedikit hakim yang di-*recall* dari pada di-*impeach*, seperti diungkapkan David C. Saffell :

³⁰ William J. Keefe (ed.), *American Democracy : Institutions, Politics, and Policies*, Edisi III, Harper & Row, Publishers, Inc., New York, 1990, hal. 540.

Most states have constitutional provisions for impeachment, but the process (which involves securing valid signatures on petitions and holding trials) is time consuming and very expensive. Few judges have been impeached and removed from office. Seven states permit judicial recall; but even fewer judges have been recalled than have been impeached.³¹

Cara yang lebih praktis atas masalah ketidakmampuan hakim atau tindakan tidak etis hakim adalah melalui pembentukan Komisi Penyelidik Hakim (*judicial tenure commissions*) yang terdiri dari Para Pengacara, Para Hakim, dan Masyarakat. Komisi ini memeriksa keluhan-keluhan, mengadakan dengar pendapat, dan menetapkan hukuman-hukuman penangguhan sementara untuk diberhentikan, seperti diungkapkan William C. Saffell :

A more practical solution to dealing with the problems of judicial incompetence or unethical behavior has been the creation of judicial tenure commissions composed of lawyers, judges, and citizens. They investigate complains, hold hearings, and impose penalties ranging from temporary suspension to removal.³²

Berikut ini sejumlah hakim melalui mekanisme tersebut di atas, yaitu Tiga belas hakim federal telah dipecat, sembilan diantaranya melalui *conviction*:

1. 1803 : Hakim Pengadilan Distrik John Pickering : dipecat karena mabuk dan mengucapkan kata-kata kotor di pengadilan serta karena telah mengambil putusan-putusan yang tidak berdasarkan hukum. Pernyataan *convicting* oleh *Senate*.
2. 1804 : Hakim Agung Samuel Chase : dipecat karena penyalahgunaan jabatan, tetapi dibebaskan di *Senate*.
3. 1830 : Hakim Pengadilan Distrik James Peck : dipecat karena penyalahgunaan kekuasaan *contempt of court*, tetapi dibebaskan di *Senate*.

³¹ David C. Saffell, *State and Local Government : Politics and Public Policies*, Edisi IV, McGraw-Hill, Inc., USA, 1990, hal. 199.

³² David C. Saffell, *Ibid.*, hal. 199-120.

4. 1862 : Hakim Pengadilan Distrik James Humpreys : dipecat karena **mendukung pemisahan sebelas negara bagian Amerika Selatan** dari negara federal (ketika perang saudara) dan karena ikut dalam *Confedarate States of America*.
5. 1873 : Hakim Pengadilan Distrik Mark Delahay : dipecat karena **perbuatan tercela dalam kantor dan kebiasaan buruk**. Mengundurkan diri sebelum diadili *Senate*.
6. 1904 : Hakim Pengadilan Distrik Charles Swayne : dipecat karena **memperbesar biaya pengeluaran (*padding expense accounts*)**. Dan penggunaan property dalam kasus kepailitan yang dia tangani untuk kepentingan pribadi, tetapi dibebaskan di *Senate*.
7. 1912 : Hakim *Commerce Court* Robert Archbald : dipecat karena kerjasama korupsi dengan pemilik tambang batu bara dan dengan pegawai kereta api. Pernyataan bersalah oleh *Senate*.
8. 1926 : Hakim Pengadilan Distrik George English : dipecat karena **pinjaman kredit tanpa bunga dari bank yang dahulu dipimpinnya**. English mengundurkan diri sebelum peradilan *senat* digelar.
9. 1933 : Hakim Pengadilan Distrik Harold Louderback : dipecat karena **pilih kasih** dalam menetapkan orang-orang yang ditunjuk untuk mengawasi usaha orang yang telah bangkrut. Tetapi dibebaskan di *Senate*.
10. 1936 : Hakim Pengadilan Distrik Halsted Ritter : dipecat karena **memungut bayaran secara rahasia dari *law partner***. Pernyataan bersalah oleh *Senate*.
11. 1986 : Hakim Pengadilan Distrik Harry Clairborn : dipecat dengan suara 406 : 0 karena **menghindari pajak pendapatan**. Pernyataan bersalah oleh *Senate*.

12. 1988 : Hakim Pengadilan Distrik Alcee L. Hastings : dipecat dengan suara 413:3 karena **kejahatan tingkat tinggi dan pelanggaran UU (suap)**. Dipecat oleh *Senate*.
13. 1989 : Hakim Pengadilan Distrik Walter L. Nixon : dipecat dengan suara 417 : 0 karena **berbohong** kepada *federal investigators* dan *federal grand jury*. Pernyataan bersalah oleh *Senate*.³³

Pengawasan para hakim (peradilan) di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung sendiri, sehingga tidak terdapat *checks and balances* oleh Presiden dan DPR dalam pelaksanaan tugas-tugas badan peradilan. Prinsip *checks and balances* oleh DPR hanya sekedar pada pengangkatan hakim agung, yaitu berupa seleksi calon-calon hakim agung yang diajukan Mahkamah Agung, Pemerintah dan masyarakat. Sementara, Presiden (selaku Kepala Negara) mengangkat calon hakim agung dari pilihan DPR. Sebelum diadakan perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 dengan UU Nomor 35 Tahun 1999, masih terdapat pengawasan terhadap pengadilan (para hakim) yaitu oleh Departemen Kehakiman.

Pemberhentian jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung di Indonesia (baik secara terhormat maupun tidak terhormat) dilakukan oleh Kepala Negara atas usul Mahkamah Agung sendiri (pasal 8, 11,12 hingga 17 UU Nomor 14 tahun 1985). Secara praktis sulit terjadi Mahkamah Agung mengusulkan Ketua Mahkamah Agung untuk diberhentikan secara tidak hormat, sebab dia sendiri adalah pimpinan tertinggi dari Mahkamah Agung.

Mekanisme pengawasan (pemberhentian secara tidak hormat) seperti di Amerika Serikat di atas tidak terdapat di Indonesia, sementara untuk melaksanakan huruf a dan b

³³ William J. Keefe (ed.), *Op. Cit.*, hal.540.

ketentuan UU Nomor 14 Tahun 1985 pasal 12, yaitu pemberhentian secara tidak hormat jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung karena telah melakukan tindak pidana dan perbuatan tercela saja sangat sulit. Bahkan terdapat kesan kuat Mahkamah Agung lebih membela korpnnya dari pada menegakkan disiplin untuk mengangkat citra pengadilan (hakim) yang sedemikian terpuruk di Indonesia karena isu "Mafia peradilan". Contoh menarik untuk itu adalah adanya kasus vonis palsu Mahkamah Agung atas nama terdakwa Kolonel (Pol/Purn) Rudi Hendrawidjaja. Terdapat dua putusan Mahkamah Agung atas perkara terdakwa di atas, yaitu vonis tanggal 17 Maret 1999 dan vonis 16 November 1999. Menurut majelis yang memeriksa (termasuk di dalamnya Ketua Mahkamah Agung Sarwata), putusan tanggal 17 Maret 1999 diduga palsu. Banyak kalangan DPR dan praktisi hukum meminta majelis yang menangani perkara (termasuk Ketua Mahkamah Agung Sarwata) untuk mundur, namun himbauan itu oleh Sekretaris Jendral Mahkamah Agung Pranowo ditolak mentah-mentah dengan mengatakan usulan untuk mundur adalah tidak profesional.³⁴ Hingga kini tidak jelas bagaimana penanganan kasus yang menghebohkan itu. Aparat kepolisian dan DPR tidak berdaya sehingga tidak dapat berbuat sesuatu yang berarti menghadapi kasus tersebut. Demikian juga kasus rekaman kolusi pegawai Mahkamah Agung, M Anhar (pegawai Sub Direktorat Umum Direktorat Perdata Mahkamah Agung) dengan penasihat hukum salah satu pihak yang berperkara Kamal Firdaus. Dalam kasus ini, hanya M Anhar, seorang pegawai biasa Mahkamah Agung saja yang dipecat. Proses pemeriksaan dan pemecatan itu dilakukan secara tertutup dan tidak *fair*.³⁵ Penanganan kasus ini juga tidak tuntas. Masih banyak contoh kasus untuk itu.

³⁴ *Harian Kompas, Sekjen Mahkamah agung : Ketua MA Tak Cuci Tangan, tanggal 30 Maret 2000.*

³⁵ *Harian Kompas, Kasus Vonis Palsu, Majelis hakim Agung Harus Diperiksa, tanggal 19 April 2000.*

Dari contoh penanganan kasus-kasus pelanggaran pidana/disiplin Mahkamah Agung diatas terdapat kesan, bahwa pengadilan (hakim-hakim pengadilan) cenderung menggunakan kebebasannya tanpa kontrol yang berarti, sementara mekanisme pengawasan terhadap pengadilan (para hakim) oleh pihak selain intern Mahkamah Agung tidak ada pengaturannya.

Dengan diundangkannya UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 tahun 1970 yang pada pokoknya menyatakan, bahwa Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman (dahulu secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah Departemen Kehakiman). Dengan demikian, berdasarkan pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1985 yang menyatakan, bahwa Mahkamah Agung adalah Lembaga Tinggi Negara berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978, maka Mahkamah Agung hanya mempertanggung jawabkan kinerjanya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu pada Sidang Umum. Pada pengalaman Sidang Umum MPR tahun 1999 kemarin, waktu Sidang Umum MPR dihabiskan oleh proses pemilihan dan pertanggung jawaban Presiden, sedangkan pertanggung jawaban oleh lembaga tinggi negara lain termasuk Mahkamah Agung praktis sekadar formalitas. Menurut Paulus Effendie Lotulung (Hakim Agung), dengan diberlakukannya UU Nomor 35 Tahun 1999 (lima tahun sejak 31 Agustus 1999) adanya *potential danger* (potensi bahaya) jika Mahkamah Agung dalam menjalankan perannya

tanpa ada lembaga di luar Mahkamah Agung yang mengawasi kinerja Mahkamah Agung.³⁶

Jika kondisi Mahkamah Agung seperti itu, tentu akan sulit menjadikan lembaga pengadilan sebagai benteng terakhir keadilan di Indonesia, dan pada gilirannya sangat sulit menjadikan pengadilan sebagai lembaga yang kuat seperti tuntutan di atas. Untuk menuju peradilan (pengadilan) yang kuat di Indonesia perlu perbaikan mekanisme pengawasan peradilan, hakim-hakim pengadilan, putusan-putusan pengadilan dalam konteks penerapan prinsip *checks and balances* setidaknya dalam bentuk Undang-undang.

³⁶ Harian Kompas, *Paulus Effendie Lotulung : Mahkamah Agung Menyimpan Potensi Bahaya*, tanggal 2 November 1999.

BAB V

PENUTUP

I. Simpulan

Dari Bab II tentang Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Agung Sebagai Fungsi Administrasi diperoleh kesimpulan :

- a. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tidak melarang Mahkamah Agung menerapkan fungsi administrasi (fungsi pemerintahan) terhadap pembekuan dan pembubaran Partai Politik, walaupun demikian, tetap saja pembekuan dan pembubaran Partai Politik tidak dapat dilakukan dengan keputusan tata usaha negara (KTUN). Hal itu dikarenakan tindakan pembekuan dan pembubaran terhadap Partai Politik masuk dalam lingkup tindakan hukum tata negara, sedangkan keputusan tata usaha negara (KTUN) menurut pasal 1.3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara dibatasi hanya dalam lingkup tindakan hukum tata usaha negara, dengan lain perkataan tindakan hukum tata negara di luar lingkup pengertian KTUN.

Dari Bab III tentang Pembekuan dan Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Agung Sebagai Fungsi Peradilan diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

- a. UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk membekukan dan membubarkan partai politik sebagai kewenangan langsung, tidak diperoleh melalui peradilan *yudex factie*, namun

ternyata UU ini tidak tuntas mengatur pelaksanaan kewenangan itu (hukum acara). Sebagai akibatnya dibuatlah hukum formil 'darurat' oleh Mahkamah Agung yaitu Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1999. Baik dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 maupun Perma Nomor 2 tahun 1999 terjadi percampur adukan antara pengaturan fungsi administrasi (fungsi pemerintahan) dengan fungsi peradilan, yaitu penggunaan istilah pengawasan dan pemberian tiga kali peringatan sebelum proses peradilan. Kewenangan itu mempunyai dua pengertian : *pertama*, kewenangan yang melekat pada Mahkamah Agung secara langsung, dan *kedua*, kewenangan karena adanya gugatan dari Partai Politik lain, orang perorang, badan hukum privat, ataupun badan hukum publik. Pada kewenangan jenis pertama sulit dilaksanakan karena lebih berkonotasi fungsi pemerintahan, dan lebih dari itu bertentangan dengan prinsip-prinsip peradilan sebagaimana disyaratkan UU Nomor 2 tahun 1999 sendiri. Pada kewenangan jenis kedua tidak mudah melaksanakannya, karena formulasi hukum materiil yang menentukan persyaratan pembekuan dan pembubaran partai politik terlalu abstrak dan multi interpretasi, disamping hukum acara pembuktiannya kurang jelas. Akibatnya terjadi situasi kontradiksi, yaitu mudah membentuk partai politik dan amat sulit membubarkannya ;

- b. Pemberian kewenangan membekuan dan membubaran partai politik kepada Mahkamah Agung menimbulkan komplikasi hukum, yaitu kewenangan tersebut menyangkut tindakan hukum tata negara, sementara peradilan tata negara tidak termasuk dalam salah satu dari empat lingkungan peradilan sebagaimana dikenal dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman ;

- c. Dasar pembekuan dan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Agung adalah hanya pada segi *rechtsmatigheid*-nya dan bukan meliputi *doelmatigheid*-nya ;
- d. Perihal menjalankan putusan dan semua akibat putusan pembubaran suatu partai politik, UU Nomor 2 Tahun 1999 kurang komprehensif dan antisipatif dibanding UU Nomor 13 Prps 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik. UU Nomor 2 Tahun 1999 hanya mengatur bahwa pembubaran itu diumumkan dalam Berita Negara, tidak memberikan jalan keluar bagi permasalahan apabila partai politik terbubarkan menolak membubarkan partai politiknya, sementara UU Nomor 13 Prps 1960 memberikan tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari kepada Pengurus Pusatnya untuk menyatakan partai-politiknya membubarkan diri kepada Presiden, namun apabila waktu itu telah lampau dan partai politik itu tidak membubarkan diri, maka dikenai status sebagai kumpulan terlarang. Demikian juga menyangkut status keanggotaan MPR, DPR dan DPRD dari anggota partai politik terbubarkan itu tidak diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999, sementara keanggotaan itu dalam UU Nomor 13 Prps 1960 dianggap berhenti.

Dari Bab IV tentang Mahkamah Agung Sebagai Pelaksana Fungsi Seperti Mahkamah Konstitusi diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

- a. Ditinjau dari peran Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman dalam membubaran partai politik yaitu *Socialist Reich Party* pada tahun 1952 dan *Communist Party of Germany* tahun 1956, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah melakukan peran seperti Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman, yaitu mempunyai kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik, namun ditinjau dari kekhususan-kekhususan Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman

yaitu dari susunan organisasi serta kompetensinya adalah sama sekali tidak sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Jerman merupakan semacam badan “super parlemen” yang dapat menempatkan para legislator pada tempat yang tepat, membatasi kekuasaan organ-organ konstitusional lain dan membagi-bagi kekuasaan di antara organ-organ tersebut, dan berbagai badan pelindung *Basic Law*. Sementara Mahkamah Agung tidak mempunyai fungsi dan kedudukan sedemikian tinggi ;

- b. Apabila rumusan Tim Ahli PAH I Badan Pekerja MPR terhadap amandemen kedua UUD 1945 yang di dalamnya terdapat konsep Mahkamah Konstitusi, maka terdapat peluang menggeser kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi seperti konsep Mahkamah Konstitusi Negara Federal Jerman ;
- c. Pemberian kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik pada Mahkamah Agung, semakin menguatkan tuntutan kuatnya lembaga peradilan di Indonesia khususnya Mahkamah Agung Republik Indonesia, yaitu meliputi kemandirian Mahkamah Agung dari pengaruh eksternal, keberanian mengambil terobosan hukum dengan melakukan invalidasi praktikal atas peraturan-peraturan hukum yang kontradiktif, meningkatkan keakuratan putusan, serta pelaksanaan pengawasan internal yang efektif dari Mahkamah Agung sendiri dan pengawasan eksternal yang memadai dari eksekutif maupun legislatif dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip *checks and balances* yang dijamin oleh UUD, atau setidaknya oleh UU ;

2. Saran

- a. Perlu segera dilakukan penyempurnaan terhadap UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dengan melakukan penyempurnaan pengaturan hukum materiil, yaitu mengakhiri kontradiksi pengaturan hukum antara fungsi pemerintahan dan fungsi peradilan Mahkamah Agung dalam melakukan pembekuan dan pembubaran terhadap partai politik dengan mengatur serta meletakkan kedua fungsi tersebut sesuai teori hukum, membuat rumusan-rumusan hukum yang konkrit dapat dilaksanakan (tidak terlalu abstrak sehingga sulit dilaksanakan) menyangkut syarat-syarat materiil pembekuan dan pembubaran partai politik, dan mengatur akibat hukum bagi dibekukan dan dibubarkannya suatu partai politik ;
- b. Perlu segera dilakukan penyempurnaan ketentuan-ketentuan hukum formil bagi ditegakkannya hukum materiil antara lain menyangkut sistem pembuktian, cara pembekuan dan pembubaran partai politik (eksekusi putusan), serta pengaturan pelaksanaan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan karena dibekukan dan dibubarkannya suatu partai politik ;
- c. Terhadap adanya komplikasi hukum akibat masuknya tindakan hukum tata negara pada kompetensi Mahkamah Agung khususnya perihal pembekuan dan pembubaran partai politik (pengawasan terhadap partai politik) terdapat beberapa alternatif jalan keluar :

pertama, tetap merupakan kewenangan Mahkamah Agung seperti saat ini, namun perlu dilakukan upaya penyesuaian UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 14 Tahun 1985 yang mengatur tindakan hukum tata negara oleh Mahkamah Agung.

Disamping itu juga perlu penegasan pemberian dan pelaksanaan fungsi administrasi (fungsi pemerintahan), dan fungsi peradilan Mahkamah Agung ;

kedua, kewenangan itu dapat dikembalikan kepada Eksekutif (Presiden), namun sebagai imbalan kewenangan itu perlu diadakan perubahan atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyangkut pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yaitu tidak hanya meliputi tindakan hukum tata usaha negara, tetapi termasuk di dalamnya adalah tindakan hukum tata negara (tindakan hukum publik) sehingga sah atau tidaknya Keputusan Presiden atas pembekukan dan pembubaran terhadap partai politik tertentu dapat diperiksa dan diputus oleh (masuk dalam kompetensi absolut) Pengadilan Tata Usaha Negara ;

ketiga, dapat kembali menggeser kewenangan membekukan dan membubarkan partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, sudah barang tentu jika rumusan Tim Ahli PAH I BP MPR terhadap amandemen UUD 1945 pasal 24A diterima pada Sidang Tahunan MPR mendatang.

DAFTAR BACAAN

- Adji, Oemar Seno, Peradilan Bebas Negara Hukum, Erlangga, cet. II, 1985.
- Amal, Ichlasul (ed), Teori-teori Mutakhir Partai Politik, Edisi Revisi, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996.
- Apeldoorn, L.J. van, Pengantar Ilmu Hukum, terjemahan Oetarid Sadino, Noordhoff-Kolff N.V., Jakarta, 1957.
- Attamimi, A Hamid S., "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Desertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.
- Bajasut, S.U., Alam Fikiran Dan Djedjak Perdjungan Prawoto Mangkusasmito, Penerbit Documenta, Surabaya, 1972.
- Basah, Sjachran, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Cet. V, Alumni, Bandung.
- Budiardjo, Mariam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Gie, The Liang, Teori Teori Keadilan : Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila, Cetakan II, Supersukses, Yogyakarta, 1992.
- Hadjon, Philipus M., Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegdheid), Majalah Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998.
- , Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersaih, Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan Guru Besar dalam ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari seninn tanggal 10 Oktober 1994.
- , Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Izin, Disampaikan pada Program Pendidikan Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 6 Nopember s/d 14 Desember 1995.
- , Pengantar Hukum Perizinan, Cet. I, Cet. Yuridika, Surabaya, 1993.
- , Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Cet. I, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

- , Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Cet. V, 1997.
- , Lembaga Tertinggi Dan Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992.
- Harahap, M. Yahya, Pembahasan Permasalahan Dan Penarapan KUHP, Jilid I, Pustaka Kartini, Jakarta, 1988.
- , Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP", Jilid II, Pustaka Kartini, 1988.
- , Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama, Pustaka Kartini, Jakarta, 1990.
- Hoedarto, German, Bimbingan Teknis Bidang Pembinaan dan Pengawasan Pada MA RI Dalam Rangka Pengenalan UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, Makalah, disampaikan di Bogor, 18-20 Oktober 1998.
- Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Keefe, William J., American Democracy : Institutions, Politics, and Policies, Edisi III, Harper & Row, Publishers, Inc., New York, 1990.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Lotulung, Paulus Effendi, Beberapa Sistem Tentang Control Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Edisi ke-II dengan revisi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Lubis, M. Solly, Pembahasan UUD 1945, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.
- Mahfud MD, Moh., Politik Hukum Di Indonesia, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.
- , Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Mahendra, Yusril Ihza, Dinamika Tatanegara Indonesia, Penerbit Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Manan, Bagir, Lembaga Kepresidenan, Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.

- Mertokusumo, Sudikno, Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi III, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- , Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Edisi kedua, Cet. 1, Liberti, Yogyakarta, 1988.
- Mustofa (Ed.), Memilih Partai Mendambakan Presiden, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999.
- Pamudji, S, Perbandingan Pemerintahan, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 1994.
- Rangkuti, Siti Sundari, Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum, Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga 11 Mei 1991, Surabaya.
- Saffell, David C., State and Local Government : Politics and Public Policies, Edisi IV, McGraw-Hill, Inc., USA, 1990.
- Subekti, R, Pokok-pokok Hukum Perdata, PT. Interamas, Cet. 13, Jakarta, 1978.
- , Hukum Acara Perdata, Binacipta, Cet. III, Bandung, 1989, hal. 80.
- Soeharto, Hukum Pidana Materiil, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Soemantri M, H.R. Sri, Hak Uji Materiil Di Indonesia, Alumni, Bandung, 1997.
- Soemitro, Rochmat, Masalah peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia, Cet. IV, PT. Eresco, Jakarta-Bandung.
- Sungkono, Bambang, Partai Politik Dalam Kerangka Pembangunan Politik Di Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992.
- Suny, Ismail, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Surakhmad, Winarno, Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode & Teknik, Tarsito, Bandung,
- Sugiarto, Eko, Fungsi Mengatur Mahkamah Agung (Analisis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil), Tesis, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 1995.
- Wijoyo, Suparto, Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, Airlangga Universitas Press, Surabaya, 1997.
- Wilopo, Zaman Pemerintahan Partai-partai Dan Kelemahan-kelemahannya, Yayasan Idayu, Jakarta, 1976.

Wiyono, R., Organisasi Kekuatan Sosial Politik Di Indonesia, Penerbit Alumni, Bandung, 1982.

Woll, Peter, Constitutional Democracy : Policies and Politics, Little, Brown and Company (Inc.), Canada, 1982.

Undang-undang

Himpunan Lembaran Penguasa Perang Tertinggi Tahun 1960, Tata Usaha Lembaran Penguasa Perang tertinggi, tanpa tahun penerbitan.

Rancangan UUD 1945 Hasil Badan Pekerja MPR, Usulan Perubahan UUD 1945 Tim Ahli PAH I Badan Pekerja MPR, tanggal 29 Mei 2001.

Rancangan Perubahan UU tentang Partai Politik dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tertanggal 15 Januari 2001.

Seri Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, PT. Wikrama Waskitha, Jakarta, 2000.

Tiga Undang Undang Dasar Republik Indonesia, Penerbit Sinar Grafika, Jakarat, 1997.

Majalah Hukum

Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Majalah Yuridika, Majalah Hukum Unair, Nomor 6 Tahun IX/November, Desember, Surabaya, 1994.

Hadjon, Philipus M., Wewenang Mahkamah Agung Menguji (IN) Konstitusionalitas Undang-undang (Suatu Analisis Atas Memorandum IKAHI Tanggal 23 Oktober 1996), Majalah Yuridika, Nomor 5 & 6 Tahun XI, September-Desember 1996, Surabaya.

Varia Peradilan, Majalah Hukum, tahun IX, nomor 108, September 1994.

Zhang, Yong (ed), Comparative Studies On The Judicial Review System In East And Southeast Asia, International Institute For Asian Studies, Kluwer law International, Volume I, The Hague, Netherlands. 1997.

Zhang, Yong (ed.), Comparative Studies on Governmental Liability In East and Southeast Asia, Kluwer Law Internasional, Netherlands, 1999.

Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Cetakan Keempat, 1995.

Surat Kabar

Harian Kompas, Satya Arinanto, Ditunggu, Peran MA sebagai "Constitutional Court", 2 Juni 1999.

Harian Kompas, Paulus Effendie Lotulung : Mahkamah Agung Menyimpan Potensi Bahaya, tanggal 2 November 1999.

Harian Kompas, Usulan Tiga Pakar Tata Negara : Hapus Tap MPR, Perpu, dan Keppres, 8 Maret 2000.

Harian Kompas, Sekjen Mahkamah Agung : Ketua MA Tak Cuci Tangan, tanggal 30 Maret 2000.

Harian Kompas, Kasus Vonis Palsu, Majelis Hakim Agung Harus Diperiksa, tanggal 19 April 2000.

Harian Kompas, Satya Arinanto, Tuntutan Pembubaran Partai Politik, 12 Februari 2001

Harian Kompas, Todung Mulya Lubis, Pembubaran Partai Golkar ?, 27 Juni 2001.